

CA 1
OL
-1996
-I56F

Government
Publications



Un tracé pour agir

**LA MISE EN ŒUVRE
DE LA PARTIE VII DE LA
LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES DE 1988**

Rapport du
COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES
sur
LA MISE EN ŒUVRE PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DE LA PARTIE VII
DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES*

février 1996



3 1761 11638366 2



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116383662>

LA MISE EN ŒUVRE DE LA PARTIE VII DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* DE 1988

Rapport du
COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES
sur
LA MISE EN ŒUVRE PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DE LA PARTIE VII
DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES*

L'équipe chargée de l'étude, dirigée par Jean-Claude Le Blanc, était composée de Margaret M. Cook, Edgar Gallant, Stacy Churchill et Conrad Winn, président de COMPAS Inc., qui fournissaient leurs services à contrat, à temps partiel. Les membres de l'équipe ont consulté environ 850 cadres fédéraux. Nous remercions pour leur coopération toutes les personnes qui ont participé à cette enquête. Nous aimerions également exprimer notre sincère gratitude aux nombreux leaders des communautés minoritaires de langue officielle qui nous ont fait part de leurs expériences et de leur vision de l'avenir.



Also available in English

Nota : Dans la présente publication, les termes de genre masculin utilisés pour désigner des personnes englobent à la fois les femmes et les hommes.

Ministre des Approvisionnements et Service Canada 1996

N° de cat. : SF31-33-1996F
ISBN: 0-662-80859-2

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
PORTÉE ET OBJET DU RAPPORT	3
A. OBJECTIFS ET CHAMP DE L'ÉTUDE	4
B. MÉTHODES	5
C. GENÈSE	6
OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	9
I. LEADERSHIP ET ORIENTATION GÉNÉRALE	10
A. Résultats : effets de la Partie VII	11
B. Gestion du processus d'élaboration des politiques et programmes	12
C. Formation des fonctionnaires	24
D. Mise au point des systèmes d'information et de gestion	29
II. INCIDENCE DE CERTAINS SECTEURS D'INTERVENTION	33
A. Développement culturel	38
B. Développement économique, développement des ressources humaines et acquisitions fédérales	54
C. Vitalité démographique, activités de représentation, de réglementation et autres	75
CONCLUSION	81
ANNEXES	83
A La Partie VII de la <i>Loi sur les langues officielles</i> de 1988	83
B Institutions fédérales qui ont fait l'objet d'une analyse plus approfondie	85
C L'avis d'intention d'enquêter du Commissaire	87
D Les principes d'application de la partie VII de la <i>Loi sur les langues officielles</i>	89
E Étude exploratoire sur les perceptions des cadres fédéraux	97
F Extraits des rapports annuels du Commissaire	105
G Niveau de responsabilité institutionnelle en vertu de la Partie VII	111
H Gérer la mise en oeuvre de la Partie VII de la LLO de 1988	113

PORTÉE ET OBJET DU RAPPORT

Sont examinées ici les mesures prises depuis 1988 par le gouvernement du Canada, et plus précisément par 58 ministères, organismes et sociétés d'État fédéraux, pour mettre en oeuvre la Partie VII (articles 41 à 45) de la *Loi sur les langues officielles* de 1988 (LLO de 1988, Partie VII, voir l'Annexe A).

L'adoption de la Partie VII en 1988 représente une étape importante dans le renforcement des droits linguistiques des francophones et des anglophones du Canada. En application du paragraphe 16(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le législateur y énonce le rôle des institutions fédérales :

Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. (LLO, article 41)

La plupart des mesures prises par les institutions fédérales au cours de la période allant de 1969, année d'adoption de la première *Loi sur les langues officielles*, à 1988, date de la (nouvelle) LLO, intéressaient surtout :

1. *la langue de service* — améliorer l'accès des citoyens à des services fédéraux dispensés dans la langue de leur choix;
2. *la participation équitable* — veiller à ce que le recrutement des francophones et des anglophones aux postes de l'administration fédérale soit équitable, sans que le principe du mérite soit sacrifié pour autant;
3. *la langue de travail* — donner aux fonctionnaires fédéraux en poste dans les régions désignées des possibilités raisonnables de travailler dans la langue de leur choix.

La Partie VII de la LLO de 1988 marque une **importante réorientation de la politique gouvernementale**, du fait qu'elle insiste sur le développement des communautés minoritaires de langue officielle et sur la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Les engagements énoncés dans l'article 41 de cette Partie intéressent tous les ministères, organismes et sociétés d'État fédéraux. La portée de la Partie VII, les principes de son application et l'appui dont bénéficient ses objectifs au sein de l'opinion publique canadienne sont présentés à l'Annexe D.

Les actions qu'il faut entreprendre pour remplir les obligations contenues dans l'article 41 varient d'une institution et, souvent, d'un programme à l'autre. Pour définir les conséquences

pratiques des engagements contenus dans la *Loi*, il importe d'avoir une vue d'ensemble de chaque programme, de saisir la façon dont chacun pourrait être combiné à d'autres programmes analogues et de posséder une bonne compréhension de l'institution en question, de son action et de son fonctionnement. Il faut aussi connaître et comprendre à fond les droits linguistiques et la dynamique entourant actuellement au Canada le statut et l'usage relatifs du français et de l'anglais dans divers secteurs d'activité. Par-dessus tout, il faut très bien connaître chacune des communautés minoritaires de langue officielle, ses besoins et objectifs, ainsi que la valeur que chaque programme peut représenter pour cette communauté.

A. OBJECTIFS ET CHAMP DE L'ÉTUDE

LES COMMUNAUTÉS MINORITAIRES DE LANGUE OFFICIELLE

Le nombre de citoyens du Canada qui font partie d'une communauté minoritaire de langue officielle, dans les diverses provinces et les deux territoires, s'élève à 1 800 000, soit quelque 800 000 anglophones au Québec et environ 1 million de francophones dans les neuf autres provinces et les deux territoires. Au total, ils sont plus nombreux que les habitants de six des dix provinces. Les francophones de l'extérieur du Québec sont obligés de lutter continuellement contre l'assimilation linguistique. Quant à la communauté anglophone du Québec, elle a subi des pertes numériques importantes et une baisse des inscriptions scolaires. Les deux minorités sont constamment confrontées à de graves problèmes démographiques.

La présente étude a été entreprise par le Commissaire aux langues officielles pour remplir l'obligation qui lui est faite, aux termes de l'article 56, de prendre des mesures « visant à assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la [*Loi sur les langues officielles*] et l'intention du législateur ».

Voici les principaux objectifs de l'étude :

1. Examiner et exposer les mesures prises jusqu'à maintenant par le gouvernement fédéral et par les ministères, organismes et sociétés d'État fédéraux les plus intéressés pour donner suite à l'intention énoncée par le législateur dans cette Partie de la LLO de 1988.
2. Inciter les institutions fédérales à examiner leurs programmes et politiques actuels, dans le dessein d'appliquer la Partie VII.
3. Susciter une réflexion sur les orientations qui pourraient être prises dans l'avenir pour mieux respecter la Partie VII.
4. Faire des observations et des recommandations en vue de guider la réussite de la mise en oeuvre de cette composante clé de la *Loi*.

B. MÉTHODES

Cinquante-huit ministères, sociétés d'État et organismes du gouvernement fédéral, à l'exclusion des organes judiciaires et quasi-judiciaires, ont été choisis en fonction des éventuelles conséquences de leurs activités sur les engagements de l'article 41 (voir l'Annexe B). Les données ont été recueillies au moyen d'entretiens personnels avec les cadres supérieurs de ces institutions, de l'analyse de certains documents, ainsi que des renseignements que nous ont fournis ces institutions en réponse à une demande écrite du Commissaire aux langues officielles et finalement d'un sondage téléphonique sur la connaissance et les attitudes d'un échantillon pris au hasard de cadres fédéraux.

Nous avons d'abord communiqué avec les institutions choisies au moyen d'une lettre adressée à leur administrateur général en tant que premiers responsables (voir l'avis d'intention d'enquête, à l'Annexe C). Nous avons ensuite communiqué avec les personnes que ces administrateurs généraux avaient choisies et chargées de la liaison, et nous avons organisé des entretiens personnels avec un certain nombre de cadres supérieurs de chaque institution. Nous avons demandé à avoir des entretiens avec des chefs d'organismes et des hauts responsables des politiques et des programmes aux niveaux décisionnels. Les enquêteurs ont, dans certains cas, été référés aux personnes responsables des politiques relatives aux langues officielles et à la capacité bilingue de l'institution. Dans certains organismes, où la mise en oeuvre de la Partie VII pouvait avoir d'importantes conséquences, nous avons mené de nombreuses entrevues en personne. Entre le 20 mai et le 30 septembre 1994, nous avons eu plus de 100 entretiens, d'une longueur moyenne d'une heure quarante-cinq minutes avec environ 225 cadres supérieurs des 58 institutions. Plus de 30 de ces personnes ont participé à plus d'un entretien. De plus, nous avons aussi rencontré environ 75 autres responsables choisis, notamment à l'échelon régional, jusqu'à la fin de mars 1995. Ces discussions étaient *semi-structurées* et portaient sur

le but et les objectifs de la Partie VII, sur les principes devant guider son application (voir le document de travail à l'Annexe D), sur les moyens pris ou pouvant être pris par l'organisme pour atteindre ces objectifs et sur les données à recueillir pour mesurer les effets de la mise en oeuvre de l'engagement des articles 41 et 42. Ces discussions nous ont permis de mieux comprendre les paramètres et de mieux cerner les défis des suites à donner aux dispositions de la Partie VII de la *Loi*.

L'analyse documentaire a porté surtout sur les énoncés de mission, les plans d'entreprise, les documents budgétaires (notamment la Partie III du Budget des dépenses), les rapports annuels et les politiques des ministères en matière de langues officielles, de même que sur les réponses données par les administrateurs généraux des organismes à une question posée par le Commissaire aux langues officielles, à savoir en quoi consisterait un *régime d'application approprié* pour l'exécution des engagements contenus dans la Partie VII (voir l'Annexe C). Les plans d'actions institutionnels d'application de la Partie VII ont aussi été considérés.

Les interviews téléphoniques de hauts fonctionnaires, menées par la firme indépendante de sondage et de recherche COMPAS Inc., se fondaient sur un modèle *structuré*. Cinq cent cinquante-huit fonctionnaires, choisis au hasard parmi un échantillon de 1 600 répondants potentiels, travaillant à l'échelon de directeur ou à un niveau supérieur, dans tous les organismes fédéraux (et non pas seulement dans les 58 organismes étudiés) et dans toutes les régions ont ainsi été interrogés. (Voir à l'Annexe E les paramètres et les résultats des entretiens téléphoniques.)

Parallèlement, nous avons effectué des consultations auprès de représentants des communautés minoritaires de langue officielle. Nous avons eu des entretiens avec plus de 100 personnes au cours de la période qui a précédé l'élaboration de la version provisoire du rapport. Le document a été distribué aux premiers responsables des 58 institutions fédérales, pour recueillir leurs commentaires et réactions avant la mise en forme définitive. Les commentaires que nous avons diligemment reçus d'une cinquantaine d'institutions, et pour lesquels nous leur sommes reconnaissants, nous ont permis d'apporter d'utiles précisions au rapport et d'en faire ainsi un meilleur guide pour réussir la mise en oeuvre de cette importante partie de la *Loi*.

C. GENÈSE

La décision d'entreprendre cette étude fait suite aux critiques exprimées par deux Commissaires aux langues officielles sur l'efficacité des efforts déployés à l'échelon fédéral pour atteindre les objectifs de la Partie VII de la LLO de 1988, et plus particulièrement en ce qui concerne l'engagement à appuyer le développement des communautés minoritaires francophones et anglophones. (Voir les extraits des rapports annuels du Commissaire aux langues officielles de 1989, 1991, 1992 et 1993, dans la section 1 de l'Annexe F.)

Ces critiques traduisaient les fortes préoccupations exprimées par des personnes et des organismes représentant les communautés minoritaires de langue officielle. Quelques études d'évaluation menées par le Secrétariat d'État durant la période allant de 1988 à 1993 confirment l'existence de problèmes graves liés à l'application de la Partie VII¹ :

Aucun autre aspect du Programme [de promotion des langues officielles] ne semble avoir engendré autant de critiques quant à son impact que la Concertation interministérielle (p. 17).

Les critiques formulées lors de l'évaluation avaient surtout trait à l'[absence d'] engagement global du gouvernement (p. 46).

L'examen de la concertation interministérielle [...] semble indiquer qu'en général l'engagement du gouvernement fédéral en dehors du Secrétariat d'État est perçu comme étant principalement réactif et subordonné à l'obtention de fonds additionnels du [Programme de promotion des langues officielles] (p. 47).

Compte tenu d'un tel contexte déjà négatif, notre étude cherche à induire des résultats aussi positifs que possible, sans toutefois porter préjudice à son objectif fondamental, qui est de faire rapport au Parlement sur la mise en oeuvre de la Partie VII. Nous nous sommes particulièrement attachés à faire en sorte que le processus même de l'étude serve à sensibiliser les cadres supérieurs à la nature des engagements pris par le gouvernement du Canada et à faire germer des idées nouvelles sur les moyens de remplir ces engagements. Bref, nous avons voulu stimuler l'action plutôt que de nous attarder sur l'(in)action du passé.

Quelques semaines après le démarrage de notre étude, le 23 mars 1994, le Greffier du Conseil privé a nommé un nouveau comité de sous-ministres chargé des langues officielles. À l'exception d'une brève période quelques années plus tôt pour se pencher sur l'incidence que pourrait avoir le projet de Règlement sur les langues officielles (communications avec le public et prestation des services), aucun comité de ce genre n'avait été actif depuis l'époque où la LLO de 1988 était en cours de rédaction, à la demande du Premier ministre. À la fin de mai 1994, le Bureau du Premier ministre a également commencé à réfléchir aux moyens à prendre pour appliquer la Partie VII de la *Loi*. En août 1994, le Conseil des ministres a approuvé un cadre de responsabilisation ministérielle pour l'application des articles 41 et 42 de la Partie VII. Il y est prévu que quelque 26 institutions fédérales (27, si l'on ajoute le ministère du Patrimoine canadien) consulteront les communautés minoritaires francophones et anglophones du Canada et élaboreront des plans d'action conçus pour mettre réellement en oeuvre les engagements pris par le gouvernement fédéral en vertu de l'article 41 de la *Loi*. Les ministres doivent faire parvenir leur plan d'application de la Partie VII (article 41) au ministre du Patrimoine canadien, en même temps que leur compte rendu des résultats atteints au cours de l'année précédente. Le

¹ Secrétariat d'État du Canada, *Synthèse de l'évaluation : Programme de promotion des langues officielles*, Direction générale de la vérification et de l'évaluation, Ottawa, juin 1993.

ministre du Patrimoine canadien doit faire rapport au Parlement une fois par an sur l'application de la Partie VII de la *Loi*.

Depuis sa création, ce comité de sous-ministres chargé des langues officielles examine régulièrement les progrès de la mise en oeuvre de la Partie VII.

Le champ de notre enquête a été élargi de manière à tenir compte de la stratégie gouvernementale d'application de la Partie VII de la *Loi* adoptée par le gouvernement en août 1994. Nous y avons également tenu compte de la mise en oeuvre de cette décision capitale, au fur et à mesure qu'elle prenait forme, à partir de l'automne, sous la direction du ministre du Patrimoine canadien et selon l'orientation du comité de sous-ministres chargé des langues officielles et du Bureau du Conseil privé. De plus, les effets profonds et continus que le Budget de février 1995 et le grand examen des programmes ont eus sur les structures de nombreux ministères et programmes, dans d'importants domaines d'activité liés à l'économie, à la culture et aux ressources humaines, ont compliqué la conduite de notre étude et la rédaction des conclusions et recommandations contenues dans le présent rapport. Notre analyse fut complétée avant la fin de 1995, précisément au moment où la mise en oeuvre de la plupart des plans d'action institutionnels pour l'année 1995-1996 conçus pour donner effet à l'engagement du gouvernement fédéral consacré dans l'article 41 prenait forme, et où de nouvelles idées et initiatives germaient dans l'esprit de ceux qu'on avait chargés d'élaborer la seconde génération de plans institutionnels d'application de la Partie VII.

Toutes les institutions fédérales, dont entre autres les 58 sur lesquelles a porté notre étude, sont tenues de prendre les moyens nécessaires pour appliquer intégralement les engagements statutaires pris par le gouvernement du Canada dans l'article 41. La première étape consiste à élaborer et à adopter un *régime d'application approprié*. Dans la lettre par laquelle il annonçait son intention d'enquêter, le Commissaire demandait à l'administrateur général de chaque institution, c'est-à-dire la personne responsable de l'application de la Partie VII de la *Loi*, de lui transmettre un résumé schématique de ce qu'il considérerait comme un régime d'application approprié de l'article 41.

Ayant analysé les réponses que nous avons reçues d'une majorité d'institutions, nous avons constaté, sans grande surprise, que la conception d'un régime d'application approprié variait beaucoup en complexité selon l'ampleur du mandat de l'institution, la mesure dans laquelle sa structure organisationnelle était éparpillée sur le territoire canadien et la profondeur des effets que ses activités multiples **pouvaient avoir** sur l'épanouissement des communautés minoritaires francophones et anglophones et sur la reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

La qualité des exposés concernant les moyens appropriés d'application (compte tenu des circonstances particulières de chaque institution), la teneur des entretiens entre l'équipe du Commissariat et les représentants des ministères, organismes et sociétés d'État visés par l'étude, de même que le temps qu'il a fallu aux diverses institutions pour répondre à l'avis d'intention d'enquêter du Commissaire, nous ont donné une idée de leur efficacité administrative relative,

de leur capacité de faire face à ce qui était perçu comme de nouvelles responsabilités et de leur capacité relative de coopérer de façon constructive.

Fait intéressant à noter : certaines institutions qui doivent quotidiennement répondre à divers besoins des entreprises, notamment faciliter l'exportation de biens et services canadiens, ont été en mesure de remettre au Commissaire un exposé du régime d'application approprié qu'elles envisageaient avant le 30 juin 1994, et avant que ce délai soit reporté pour une première fois jusqu'au 30 septembre. La Société pour l'expansion des exportations fait partie de cette catégorie. D'autres institutions, par exemple la Société de développement du Cap-Breton, productrice de charbon, se sont distinguées par la qualité relative de cette première version du régime d'application qu'elles avaient conçu. Certes, la tâche était peut-être moins complexe dans ce cas, en raison du mandat de la Société, qui est plus ciblé que celui des ministères. Néanmoins, le projet de la Société a démontré une compréhension des principaux enjeux et était très supérieur à celui de nombreuses institutions dont les activités ne sont liées qu'à un des engagements de l'article 41, à savoir « promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ». En analysant ces réponses, nous avons acquis la conviction qu'il importait de construire un instrument susceptible de servir de liste de vérification et d'aider chaque administrateur général à élaborer un régime d'application de la Partie VII qui soit approprié et adapté à l'institution fédérale relevant de lui. (Voir l'Annexe H.)

À l'annexe G, les 58 institutions que nous avons étudiées plus en profondeur ont été classées selon les effets relatifs que leurs activités peuvent avoir dans la mise en oeuvre complète de l'intention du législateur, laquelle est clairement affirmée dans l'article 41 de la *Loi*. On dispose ainsi d'un tableau général du défi et des priorités que comporte le respect de la Partie VII de la *Loi* à l'échelle gouvernementale, puisque *la responsabilité qui incombe à tel ou tel ministère, organisme ou société d'État est proportionnelle à l'effet que ses activités peuvent avoir aussi bien sur la pleine reconnaissance du statut et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne que sur l'épanouissement des communautés minoritaires francophones et anglophones du Canada*.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Nous examinons dans le présent rapport l'action fédérale dans la mise en oeuvre de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* de 1988 et traçons les paramètres de la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais. Les recommandations formulées ci-dessous sont le plus souvent de nature générale et permettent une mise en oeuvre souple et adaptée aux circonstances particulières de chaque institution fédérale. Elles sont les mesures que le Commissaire estime indiquées pour assurer la réussite de cette entreprise fédérale commune consistant à rendre opérationnelle la politique du gouvernement fédérale énoncée à l'article 41.

Les deux objectifs de l'article 41 supposent une prise en considération des effets sociétaux des programmes. Promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne demande que l'on tienne compte des effets des mesures prises aussi bien que des mesures omises. Favoriser l'épanouissement des communautés minoritaires francophones et anglophones du Canada exige que l'on prenne en compte les effets de toute action ou omission, pour ce qui est des avantages apportés aux communautés minoritaires en question. La notion de « communauté » est elle-même en train de changer de signification. La notion étroite, géographique, d'un ensemble de personnes vivant dans la même localité fait progressivement place à celle de réseaux d'institutions, d'organisations et d'alliances, auxquels les gens pour la plupart choisissent de participer. Ces réseaux comprennent les infrastructures institutionnelles et organisationnelles à caractère social, politique, culturel et économique. Certains entrent dans la catégorie du secteur public. D'autres sont fondés sur des entreprises du secteur privé (et du secteur coopératif) dirigées à l'échelon local. Ensemble, ces réseaux définissent l'identité de la communauté; ils servent à combler de nombreux besoins fondamentaux, humains et collectifs, et à soutenir l'épanouissement et le développement de la communauté. Pour beaucoup d'institutions fédérales, l'accent qui doit être mis sur le développement des communautés minoritaires représente un changement fondamental de leur façon de réfléchir à la conception et à l'exécution de leurs programmes.

I. LEADERSHIP ET ORIENTATION GÉNÉRALE

La tâche qui consiste à fixer les orientations générales du gouvernement du Canada revient avant tout au Cabinet et à quelques ministères stratégiques - le Bureau du Conseil privé, le Conseil du Trésor et le ministère de la Justice. Pour ce qui concerne la *Loi sur les langues officielles*, un certain nombre de responsabilités capitales en matière d'orientation sont dévolues au ministre du Patrimoine canadien (autrefois au secrétaire d'État du Canada). D'autres responsabilités centrales incombent à la Commission de la fonction publique, de par son mandat statutaire (notamment en ce qui a trait à la dotation, au recrutement et à la formation du personnel). De plus, dans le domaine de la formation des cadres supérieurs, le Centre canadien de gestion joue un rôle de premier plan, en appuyant les initiatives des autres organismes centraux. Les responsabilités de ces organismes sont envisagées sous l'angle des enjeux majeurs : faire en sorte que la Partie VII ait les conséquences voulues par le législateur, gérer le processus d'élaboration des politiques et des programmes, former les fonctionnaires et mettre au point des systèmes d'information et de gestion.

A. Résultats : effets de la Partie VII

1. La Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* de 1988 n'a eu jusqu'à maintenant que des effets relativement faibles, au regard des objectifs fixés par le législateur dans l'article 41 de la *Loi*. Ces résultats insuffisants sont attribuables au fait que l'on n'a pas fixé de priorités, d'objectifs et de lignes directrices clairs. À cause de cette inaction, les efforts du Secrétariat d'État, et plus tard du ministère du Patrimoine canadien, visant à coordonner l'application de la Partie VII à l'échelle du gouvernement n'ont guère eu de suites.

La première conséquence de ce non-établissement de priorités et d'objectifs est que les communautés minoritaires de langue officielle des diverses provinces et territoires n'ont pratiquement reçu aucun soutien de la part des autres institutions fédérales, pour les aider à surmonter les conséquences néfastes de l'érosion démographique et culturelle sur leur épanouissement. Les communautés minoritaires continuent de recevoir de la plupart des programmes fédéraux des avantages proportionnellement beaucoup moindres, même lorsqu'elles sont définies en termes strictement numériques. Dans ce sens, elles constituent toujours une portion fortement défavorisée de notre population, malgré les intentions du législateur.

2. Notre étude a permis de constater que, dans l'ensemble, les 58 institutions fédérales :

- 1) Satisfaisaient aux exigences de la LLO uniquement en *observant* de manière générale (et souvent imparfaite) les politiques et règlements relatifs : aux langues officielles dans les communications avec le public et dans la prestation des services; à la langue de travail des institutions fédérales; et à la participation équitable des Canadiens francophones et anglophones dans les institutions fédérales.
- 2) N'avaient ni formulé de lignes directrices, ni fixé d'objectifs, ni défini de moyens précis en vue d'appliquer la Partie VII. **Aucun document officiel publié par l'une ou l'autre des institutions fédérales visées par notre étude n'évoquait la mise en oeuvre de la Partie VII** — énoncés de mission, plans d'entreprise, Budgets des dépenses (Partie III) et politiques des langues officielles —, la seule exception à cette règle étant le ministère du Patrimoine canadien.
- 3) Ne possédaient pour ainsi dire pas de données sur les avantages que les communautés minoritaires de langue officielle tiraient de leurs programmes, ni sur les effets que leurs politiques et programmes avaient sur les communautés qu'elles touchaient effectivement.
- 4) Ne cherchaient que rarement à prendre les devants en créant et en adaptant des programmes visant à corriger, que ce soit à l'échelle nationale, régionale ou

locale, l'érosion progressive des communautés minoritaires francophones et anglophones.

- 5) Ne considéraient pas l'obligation de favoriser l'épanouissement et d'appuyer le développement des communautés minoritaires francophones et anglophones du Canada comme une partie intégrante de leurs mandats, c'est-à-dire de l'exécution de tous les programmes concernés, comme l'exige l'article 41.

3. Pour ce qui est de promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage des deux langues officielles dans la société canadienne (article 41), peu d'institutions fédérales ont, jusqu'à récemment, pris des mesures autres que celles qui découlaient déjà de la *Loi sur les langues officielles* de 1969. Il existe déjà un engagement important en faveur de la capacité des institutions de fonctionner dans les deux langues officielles qui, certes, appuie les objectifs de la *Loi*, mais qui ne constitue pas, tant s'en faut, un effort concerté pour promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne en profitant de la grande influence des institutions fédérales.

4. Comme les obligations que la Partie VII impose au gouvernement du Canada dans ses relations avec les provinces ou avec le secteur privé n'ont jamais été systématiquement contrôlées, les mouvements amorcés récemment pour restructurer et transférer les responsabilités fédérales ont eu tendance à affaiblir, plutôt qu'à renforcer, la réalisation des objectifs de l'article 41.

5. Peu après le lancement de notre étude, dès la fin de mars 1994, nous avons constaté une évolution appréciable de la façon dont les organismes fédéraux conçoivent l'application de la Partie VII. Les changements prometteurs qui en ont résulté à l'échelon décisionnel concernent surtout les procédures et politiques internes du gouvernement du Canada; on devrait bientôt en voir les effets sur les programmes susceptibles de servir les objectifs de la Partie VII.

B. Gestion du processus d'élaboration des politiques et programmes

1. La décision du Cabinet d'août 1994 établissant un *cadre de responsabilisation ministérielle pour l'application de la Partie VII de la LLO de 1988* est la première initiative du gouvernement du Canada en faveur de l'application de l'article 41. Avant cette date, la tâche de coordination dévolue au secrétaire d'État/ministre du Patrimoine canadien² avait été exercée sans que le gouvernement n'ait annoncé de priorités et sans que les organismes centraux stratégiques (Bureau du Conseil privé, Conseil du Trésor et ministère de la Justice) n'aient fourni leur soutien effectif. La décision du Cabinet a donc été le point de départ d'une mise en

² À la suite de la réorganisation des ministères fédéraux en 1993, les responsabilités qui incombaient au secrétaire d'État en vertu de la LLO de 1988 sont désormais assumées par le ministre du Patrimoine canadien.

place, au sein des organismes centraux, des premiers mécanismes visant à stimuler et à surveiller l'application de la Partie VII, à l'échelle de l'administration fédérale. Élément capital, en vertu de cette décision, on devrait inclure à l'avenir une section dans les propositions au Cabinet pour tenir compte de l'incidence que ces propositions ont sur les communautés minoritaires de langue officielle.

2. Avant la mise en branle de l'établissement du cadre de responsabilisation, les activités menées par le Secrétariat d'État/ministère du Patrimoine canadien pour coordonner la mise en oeuvre de la Partie VII étaient de faible ampleur et n'avaient que des conséquences mineures pour les autres institutions fédérales.

Pour ce qui est des responsabilités données au ministère du Patrimoine canadien avant 1994, deux **réalisations majeures** sont dignes de mention : a) la conclusion d'ententes avec pratiquement toutes les provinces et les deux territoires au sujet de la promotion, par ces ordres de gouvernement, des langues officielles et du développement des communautés minoritaires de langue officielle; malgré les limites de certaines de ces ententes, le fait que leur champ d'application s'étende sur l'ensemble du Canada constitue une base pour une coopération plus poussée; b) l'élaboration de modèles de consultation et d'entente, avec les communautés minoritaires des provinces et territoires, pour déterminer les priorités des communautés en ce qui concerne l'intervention fédérale. Des ententes « Canada-communautés » ont maintenant été conclues entre le gouvernement du Canada et des associations représentant les communautés minoritaires dans une majorité de provinces. Ces accords portent sur les mécanismes de consultation, les priorités des communautés en matière de répartition des fonds fédéraux et la contribution des communautés à l'administration des programmes fédéraux qui les concernent, lesquels sont financés principalement (mais non plus exclusivement) par les Programmes d'appui aux langues officielles du ministère du Patrimoine canadien.

3. Par ailleurs, notre étude a permis de constater que plusieurs autres institutions fédérales avaient coopéré aux discussions visant à promouvoir une coordination des activités fédérales au sein des provinces (et/ou des régions). *La participation de la plupart des ministères fédéraux a été, jusqu'à maintenant, réduite à la mise en marche de projets ou de programmes isolés, sans qu'il y ait eu intégration des engagements de la Partie VII dans une programmation à caractère général.* Dans la plupart des cas, les initiatives s'accompagnaient d'une subvention du ministère du Patrimoine canadien, comme si cela avait été nécessaire pour convaincre l'autre ministère d'assumer une part des frais de ces initiatives qui, pourtant, sont de sa responsabilité. Certains autres ministères semblent peu enclins à réorganiser leurs priorités pour pouvoir assumer la responsabilité de programmes qui relèvent incontestablement de leurs mandats.

4. D'après notre étude, rien n'indique l'existence, même après août 1994, d'un effort systématique visant à assurer le respect de l'article 41 dans le processus de restructuration des institutions et programmes du gouvernement, y compris par le truchement d'un transfert de responsabilités aux provinces, au secteur privé ou au secteur bénévole. Au lieu de cela, la restructuration s'est parfois faite d'une manière qui réduisait, au lieu d'augmenter, l'appui donné au développement des communautés minoritaires de langue officielle ou à la reconnaissance du

statut et à l'usage du français et de l'anglais. Malgré les mesures intéressant la gestion du processus d'élaboration des politiques (voir ci-après), les importantes pressions que le gouvernement subit actuellement signifient que les décisions concernant *la restructuration continueront d'exiger une vigilance constante pour assurer la réalisation des objectifs de la Partie VII et pour que les progrès déjà accomplis ne soient pas annulés.*

5. Toutes les institutions centrales à vocation stratégique ont pris des mesures pour élaborer un régime de mise en oeuvre de leur propre engagement en vertu de la Partie VII. Les ministres-clés, notamment le président du Conseil du Trésor et le ministre des Finances, ont été consultés avant la décision gouvernementale d'août 1994. Le Bureau du Conseil privé et le ministère du Patrimoine canadien ont déjà commencé à mettre en place un régime d'application approprié, et l'on s'attend à ce que d'autres fassent de même bientôt.

6. Chargé de coordonner l'ensemble du processus décisionnel gouvernemental, le **Bureau du Conseil privé** agit généralement de concert avec les autres organismes centraux. Ses domaines d'intervention sont, entre autres, les décisions en matière de politiques, les initiatives législatives et réglementaires, le lancement de programmes, et enfin l'examen, la décision d'interrompre ou de poursuivre et la répartition de toutes les formes de ressources, y compris des ressources financières.

Le Bureau du Conseil privé est également responsable de la coordination des relations intergouvernementales. Il existe aujourd'hui un grand nombre d'ententes fédérales-provinciales qui couvrent non seulement des domaines de compétence partagée tels que le transport, le développement économique et l'environnement, mais aussi des domaines de compétence exclusive (fédérale ou provinciale). Lorsque deux paliers de gouvernement desservent les mêmes personnes, il est évidemment nécessaire d'établir une collaboration intergouvernementale. L'année dernière seulement, des centaines d'ententes fédérales-provinciales ont été signées. Un grand nombre d'entre elles visaient à réduire le dédoublement et à améliorer la coordination et l'efficacité dans certains cas connus de dédoublement. Un seul service d'inspection des aliments est un exemple en ce domaine. Une autre série d'ententes vise à éliminer les barrières commerciales interprovinciales empêchant la circulation libre des capitaux, des biens et services, et des personnes au Canada. Selon une approche élaborée au cours des années 1970 et encore présente aujourd'hui, les ententes fédérales-provinciales étaient structurées sur la base d'ententes-cadres de développement quinquennales, auxquelles s'ajoutaient des ententes subsidiaires sectorielles dans des domaines comme l'agriculture, la forêt, les mines, les pêches, le tourisme, la culture, etc. Dans ces vastes domaines d'activité, les ententes fédérales-provinciales n'ont nullement tenu compte des besoins et des circonstances propres aux communautés minoritaires de langue officielle, sauf de rares exceptions. Même dans leurs propres champs d'intérêt, tels la culture, aucune considération ou engagement n'a été pris pour véritablement favoriser leur épanouissement et appuyer leur développement. Ces dernières années, toutefois, nous avons constaté une ou deux initiatives modestes dans le domaine du tourisme où il semble évident que le fait de promouvoir l'artisanat des communautés minoritaires locales, ainsi que leurs traditions et cultures distinctes, constitue une façon d'appuyer le développement des communautés minoritaires et majoritaires.

Abstraction faite de ces responsabilités générales, qui toutes ont des conséquences sur l'application de la Partie VII de la LLO, le Bureau du Conseil privé doit veiller au respect de la directive gouvernementale d'août 1994. De concert avec le ministère du Patrimoine canadien, il peut sensibiliser les ministères aux besoins des communautés minoritaires de langue officielle et à la nécessité de tenir compte de leur développement dans les propositions au Cabinet. Au moment d'écrire le présent rapport, les mécanismes à cette fin n'avaient pas encore tous été mis en place. Non seulement le respect d'une telle exigence constitue un élément essentiel d'un régime d'application approprié, mais il faut aussi, en même temps, a) des données de bonne qualité qui permettent à l'organisme auteur de la présentation d'évaluer les éventuelles conséquences; b) un processus bien défini d'évaluation de la mise en oeuvre; et c) une excellente connaissance des communautés minoritaires de langue officielle et de la situation du français et de l'anglais de la part des personnes chargées d'évaluer les propositions de programmes et d'en mesurer les résultats. À l'heure actuelle, ces trois conditions **ne peuvent pas** être respectées, sinon par une poignée de services (au sein du ministère du Patrimoine canadien, principalement).

Dans ce processus décisionnel, il ne s'agit pas simplement d'éviter l'illégalité, mais de respecter une obligation par des gestes positifs. Pour cela, un effort de sensibilisation et de formation bien ciblé est nécessaire, de même que des systèmes d'information plus adéquats, de sorte que les *personnes* chargées d'appuyer la prise de décisions gouvernementales possèdent la tournure d'esprit, les connaissances et les compétences nécessaires pour non seulement repérer les chances de favoriser l'épanouissement de l'une ou l'autre, ou de l'ensemble des communautés minoritaires de langue officielle, et promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne, mais aussi proposer des mesures pratiques pour qu'elles réalisent leur potentiel. Il ne s'agit pas de mettre de l'avant de nouvelles mesures coûteuses, mais plutôt de susciter un engagement personnel suffisant et un sens des responsabilités à divers niveaux du processus décisionnel et, pour les fonctionnaires, de se montrer plus créatifs et d'agir avec une plus grande ingéniosité.

Recommandation : Le Bureau du Conseil privé, de concert avec le ministère du Patrimoine canadien, devrait porter une attention particulière afin de renforcer le processus d'examen des conséquences que les projets soumis au Cabinet peuvent avoir sur la pleine mise en oeuvre des engagements pris par le gouvernement du Canada dans la Partie VII de la LLO. Ce processus d'examen devrait porter prioritairement sur les grandes propositions relatives à des remaniements et à des réductions budgétaires, à la restructuration de ministères et de programmes et au transfert de rôles et de fonctions du palier fédéral à d'autres ordres de gouvernement ou au secteur privé.

Le Bureau du Conseil privé devrait faire en sorte que les mécanismes internes du ministère de la Justice servant à l'élaboration des présentations au Cabinet prennent soigneusement en compte les conséquences au regard de la Partie VII des a) projets de loi, b) projets de règlement et c) projets d'entente entre le gouvernement du Canada et d'autres ordres de gouvernement (provinces et territoires). Des exigences analogues devraient être établies pour tous les projets d'entente concernant un

transfert de pouvoirs ou d'autorité entre une institution fédérale, d'une part, et le secteur privé ou encore les secteurs coopératif ou non gouvernemental, d'autre part.

Le Bureau du conseil privé devrait mettre en place un mécanisme de présentation de rapports comportant des délais clairs, de sorte que toutes les institutions fédérales révisent leurs processus décisionnels et prennent des mesures propres à créer les mécanismes efficaces pour l'examen des conséquences de TOUTES leurs décisions, et des possibilités qu'elles présentent, en ce qui concerne la réalisation des objectifs de la Partie VII.

Il incombe au Bureau du Conseil privé de coordonner l'évaluation annuelle du rendement des sous-ministres et de conseiller le Premier ministre. L'évaluation du rendement en matière de langues officielles a tiré profit d'une prise en compte des protocoles d'entente sur les objectifs, qui ont été conclus entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et chacun des ministères visés. L'élargissement de cette prise en compte, de manière à considérer le rendement au regard de la Partie VII, n'a pas encore été assorti d'un mécanisme parallèle visant à assurer la participation du ministère du Patrimoine canadien.

7. Le **Conseil du Trésor** et son Secrétariat ont un rôle décisif à jouer dans l'application de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Les principaux moyens d'action du **Conseil du Trésor** lui viennent de la responsabilité qu'il a de recommander la répartition des ressources financières du gouvernement. Ainsi donc, le Conseil du Trésor peut favoriser une application à l'échelle de toute l'administration publique de la Partie VII en intégrant une prise en compte de celle-ci dans ses deux fonctions, à savoir a) évaluer l'efficacité des programmes actuels et b) étudier les propositions visant l'autorisation de dépenses nouvelles ou renouvelées. La responsabilité du Conseil du Trésor en ce qui concerne la coordination des systèmes de gestion du gouvernement lui donne des moyens supplémentaires pour renforcer ce rôle premier de surveillance des programmes.

D'après la LLO de 1988, le Secrétariat du Conseil du Trésor est investi de vastes pouvoirs pour faire appliquer les Parties IV, V et VI de la *Loi* (dispositions sur la langue de service, la langue de travail et la participation équitable, issues d'une refonte de la LLO de 1969), ce qui comprend l'établissement de politiques, l'évaluation de politiques et de programmes, ainsi que la surveillance et la vérification du respect par les institutions fédérales des politiques, directives et règlements. La LLO de 1988 n'accorde pas de pouvoirs de ce genre au ministère du Patrimoine canadien (Secrétariat d'État) pour ce qui est d'appliquer la Partie VII. Les Parties de la LLO, mises en oeuvre sous la direction du Conseil du Trésor, étaient considérées comme exécutoires pour les institutions fédérales, tandis que la Partie VII était traitée comme un « engagement discrétionnaire » par certains des cadres supérieurs qui ont participé à notre étude.

En tant que ministère chargé de trouver l'équilibre entre des exigences contradictoires, le Conseil du Trésor n'a pas pour tradition de « s'occuper activement » des domaines qui ne relèvent pas de sa responsabilité directe. Certes, la stratégie gouvernementale d'application de la Partie VII d'août 1994 créait un cadre de responsabilisation destiné à rendre plus efficace

l'application de cette partie de la *Loi*, mais la façon d'imbriquer les objectifs de ce texte de loi avec d'autres priorités gouvernementales n'a pas été fixée de manière suffisamment précise pour transformer l'attitude habituelle du Secrétariat du Conseil du Trésor (une attitude d'« arbitre ») en un rôle plus actif, analogue à celui qu'il joue au niveau des Parties IV, V et VI de la LLO.

Compte tenu des contraintes financières exceptionnelles que subissent actuellement tous les secteurs de l'administration fédérale, l'application de la Partie VII risque d'être sérieusement entravée, à moins qu'un tel virage ne soit pris. En effet, sous la pression d'exigences opposées, la mise en oeuvre efficace de la Partie VII, pour ce qui est de s'assurer que les institutions fédérales respectent les engagements du gouvernement du Canada — notamment l'engagement à « appuyer » les communautés minoritaires de langue officielle — risque d'être oubliée. Dans la situation actuelle, l'effritement des avantages qui découlent déjà des programmes est probable, à moins que des contre-mesures fermes ne soient prises et contrôlées par le Secrétariat du Conseil du Trésor, en consultation avec le ministère du Patrimoine canadien.

Recommandation : En consultation avec le ministère du Patrimoine canadien, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait chercher, par tous les moyens internes possibles, à faire en sorte que son rôle dans la gestion des politiques et engagements de programmes, à l'échelle de l'administration fédérale, soit exercé de manière à assurer un contrôle serré sur la façon dont les ministères et organismes fédéraux respectent les engagements de la Partie VII de la LLO. Il faut rappeler aux autres institutions fédérales que l'engagement du gouvernement du Canada et du Parlement est sans équivoque et qu'il devrait être respecté.

Sans restreindre la portée de ce qui précède, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait gérer le nouveau processus de Plans d'activités et perspectives de manière à promouvoir la pleine mise en oeuvre du double engagement statutaire consacré dans l'article 41.

Dans la perspective de mettre en oeuvre la Partie VII, le Conseil du Trésor devrait adopter des lignes directrices ou des directives exigeant que toutes les institutions fédérales chargées de gérer un programme de subventions et contributions incluent dans l'entente convenue avec le bénéficiaire des dispositions assurant que l'on tire partie de toutes les occasions de promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais, en particulier lorsque le bénéficiaire est une institution publique au service de Canadiens tant francophones qu'anglophones.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé de veiller à l'efficacité des systèmes de gestion du gouvernement fédéral, y compris des systèmes d'information. Ce sujet sera abordé ci-après, dans une section sur l'élaboration des systèmes d'information.

8. Le **ministère de la Justice** est investi de deux responsabilités majeures, qui revêtent une importance extrême pour l'application de la Partie VII : il fournit au gouvernement des services

juridiques et veille à ce que les affaires du gouvernement soient administrées conformément à la loi.

Lorsqu'il *contrôle l'observation de la loi*, ce ministère agit en tant que « chien de garde » : a) il s'intéresse aux objectifs et principes sous-jacents aux lois et veille à ce que ce que fait le gouvernement, ou ce qu'il se propose de faire, n'entre pas en conflit avec des lois existantes; b) il doit aussi faire en sorte que les exigences actuelles soient respectées, par exemple en vérifiant la compatibilité de toutes les propositions législatives avec les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Les *services juridiques* comportent la prestation de conseils juridiques, la rédaction de toutes les lois et l'élaboration de documents à caractère juridique, les ententes fédérales-provinciales comprises. Le ministère de la Justice détache des juristes formés auprès de tous les ministères sauf deux (Défense et Affaires étrangères et Commerce international), ainsi qu'auprès de nombreux organismes (mais pas du Commissariat aux langues officielles). Même si l'initiative des lois et règlements nouveaux revient à chaque ministère, les fonctionnaires du ministère de la Justice participent généralement à tous les aspects de l'élaboration des propositions législatives et réglementaires. Or, aucun de ces fonctionnaires n'a, à notre connaissance, reçu de formation sur la portée et les conséquences de la Partie VII de la LLO, notamment à la lumière des priorités du gouvernement annoncées en août 1994. Étant donné l'omniprésence de la réglementation dans le fonctionnement de l'appareil gouvernemental, il importe que ce groupe de conseillers juridiques reçoive des instructions et une formation qui leur permettront de faire en sorte que la Partie VII soit prise en compte dès les premières étapes de la conception des lois et de la rédaction des règlements et ententes.

Recommandation : Le ministère de la Justice devrait veiller à ce que ses fonctionnaires chargés de fournir des services juridiques soient sensibilisés à leurs responsabilités en vertu de la Partie VII. Cette formation devrait insister sur le fait que l'obligation d'appliquer la Partie VII concerne tous les organismes fédéraux.

En collaboration avec le Bureau du Conseil privé et le Conseil du Trésor, le ministère de la Justice devrait établir des marches à suivre uniformes, applicables à tous les ministères, lesquelles exigeraient que la prise en compte des conséquences, pour l'application de la Partie VII, des lois, règlements et ententes envisagés dans le champ de responsabilité fédéral, et des occasions qu'elles présentent de réaliser ses objectifs, fasse partie intégrante du processus d'élaboration des propositions. Cette prise en compte devrait en outre intervenir le plus tôt possible au cours de l'élaboration des textes juridiques ou de politiques, plutôt que vers la fin, car il devient alors difficile de modifier soit le texte soit les hypothèses sous-jacentes.

9. De multiples responsabilités incombent au **ministère du Patrimoine canadien** en vertu de la Partie VII. *L'application de la Partie VII au ministère même* : comme toutes les autres institutions fédérales, le ministère doit réaliser les objectifs de l'article 41 dans ses propres programmes; cette question est abordée séparément plus bas, dans un chapitre sur l'application

dans divers secteurs. *La concertation interministérielle* : l'article 42 donne au ministre responsable la mission de susciter et de favoriser la coordination de la mise en oeuvre de l'engagement par toutes les institutions fédérales. L'article 43 énumère en détail les fonctions dont doit s'acquitter le ministre responsable pour assurer la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Le ministre doit, entre autres, prendre des mesures suffisantes pour encourager et aider les gouvernements provinciaux à promouvoir le français et l'anglais, c'est-à-dire ce que l'on appelle généralement la *collaboration intergouvernementale* (voir l'Annexe D).

Comme nous l'avons dit auparavant, jusqu'à 1995, la **concertation interministérielle** n'a eu d'effet perceptible, ni sur les institutions fédérales, ni sur les objectifs de la Partie VII. Avec la mise en oeuvre de la stratégie d'application de la Partie VII adoptée par le gouvernement en août 1994, l'exercice de cette responsabilité est devenu beaucoup plus dynamique, et quelques institutions fédérales ont commencé à réagir positivement, à preuve notamment plusieurs initiatives prises par le ministère du Développement des ressources humaines, parfois de concert avec d'autres institutions dont des organismes de développement régional.

En application de la décision gouvernementale d'août 1994, le ministère du Patrimoine canadien doit accorder une aide prioritaire à 26 « institutions-clés », dans l'élaboration du premier d'une série de « plans d'action » visant à mettre en application l'article 41. Ces institutions ont été choisies parce qu'elles jouent un rôle particulier dans les trois domaines prioritaires définis à la suite de consultations avec les communautés minoritaires de langue officielle : le développement économique, le perfectionnement des ressources humaines et le développement culturel. Certes, le fait de choisir un nombre limité de cibles pour une mise en oeuvre concertée constitue une stratégie raisonnable pour en arriver au changement, mais nous notons que les annonces diffusées par le ministère du Patrimoine canadien soulignent également que toutes les institutions fédérales sont visées par l'article 41. La mise en oeuvre, du moins au sein des institutions-clés, de cette première série de plans d'action pour l'année 1995-1996 était bien engagée à la fin de 1995.

Il est entendu que la présente approche doit être considérée comme le premier élément d'une stratégie de changement à long terme, dont les résultats généraux ne pourront être mesurés que plus tard. Néanmoins, il apparaît dès maintenant que cette approche pourrait bien ne pas aboutir à une mise en oeuvre complète des engagements de l'article 41, car :

1. Le fait de choisir un nombre limité d'institutions-clés risque de servir de prétexte à d'autres institutions fédérales pour retarder la mise en oeuvre de la Partie VII dans leurs programmes.
2. L'insistance sur les plans d'action à court terme semble être largement considérée comme moyen de lancer des projets immédiats à petite échelle, au « coup par coup », plutôt que de repenser l'approche globale de la mise en oeuvre.
3. À de rares exceptions près, les institutions-clés ont choisi pour les représenter des personnes qui ne sont PAS engagées dans les mécanismes décisionnels de leurs

ministères respectifs. En effet, les institutions ont eu tendance à choisir des personnes ayant des responsabilités de conseiller ou se rattachant aux services généraux plutôt que hiérarchiques, souvent parmi les fonctionnaires qui relèvent de leur direction générale des ressources humaines. Résultat : il existe une barrière entre les nouvelles initiatives et les effets possibles sur les plans opérationnels des gestionnaires axiaux. De plus, les nominations à ce jour confirment que la plupart des institutions fédérales clés continuent de considérer la Partie VII comme une activité marginale n'ayant guère d'importance pour leurs responsabilités principales de programmation et d'intervention³.

4. Les documents de formation et d'appui publiés par le ministère du Patrimoine canadien ne donnent pas l'idée d'une vision suffisamment vaste des objectifs de la Partie VII, c'est-à-dire d'objectifs se rattachant à tous les aspects pertinents du mandat de toutes les institutions fédérales.
5. Les dispositions qui ont été prises pour mesurer le rendement des institutions ne sont pas adéquates. Pour évaluer la mise en oeuvre de la Partie VII, il importe de disposer de renseignements certains sur les changements apportés aux procédures opérationnelles de gestion à l'intérieur des institutions. Ce point sera repris ci-après dans la discussion sur les systèmes d'information et de gestion.

Les efforts d'amélioration de l'actuelle stratégie gouvernementale d'application de la Partie VII et de la stratégie de sa mise en oeuvre par le ministère du Patrimoine canadien doivent prendre comme base et comme point de départ leurs deux caractéristiques les plus importantes : d'abord, le recours à des plans d'action précis comme moyens de commencer la mise en oeuvre, ce qui est logique et a le grand avantage de concentrer l'action sur ce qui est immédiatement réalisable; ensuite, des plans d'action supposant une consultation préalable des communautés minoritaires, ce qui constitue un progrès et un moyen d'amorcer la sensibilisation des institutions fédérales aux besoins des communautés minoritaires. Toutefois, il y aurait lieu de compléter la présente approche par un grand effort d'information, afin de montrer que les projets « à la pièce », si utiles et nécessaires qu'ils soient, ne constituent que le début du changement institutionnel requis et ne peuvent représenter à eux seuls une réponse suffisante de la part des institutions pour atteindre les objectifs de l'article 41.

³ Le ministère du Patrimoine canadien a organisé une première série de réunions des représentants des communautés minoritaires de langue officielle et de ceux des « institutions clés », dans toutes les provinces, entre la fin de février et la fin de juin. La rencontre nationale du 27 avril 1995 réunissait environ 80 leaders de quelque 40 organismes nationaux représentatifs des communautés minoritaires francophones et acadiennes, et approximativement 60 fonctionnaires fédéraux, dont les coordonnateurs institutionnels nationaux de la mise en oeuvre de la Partie VII. On a eu le sentiment, des deux côtés, principalement parce que dans la plupart des cas l'administrateur général avait délégué la responsabilité de sa propre institution à des niveaux hiérarchiques relativement bas, que la volonté politique de mettre en oeuvre l'article 41 n'était pas assez solide. Avec la participation du Secrétaire associé du Cabinet, le Bureau du Conseil privé a été l'exception. Une deuxième série de réunions consultatives en vue d'élaborer la seconde génération de plans d'action institutionnels de mise en oeuvre de l'article 41 de la Partie VII de la *Loi* a débuté en novembre 1995.

Il faudrait prendre d'autres mesures. Il se peut que les plans d'action établis dans le cadre de la nouvelle stratégie gouvernementale négligent deux éléments cruciaux d'un **régime d'application approprié** pour respecter les dispositions de la Partie VII de la LLO :

1. Une insistance sur *la prise en considération de la Partie VII dans tous les secteurs des politiques et programmes*; certes, il est louable de souhaiter la mise en marche d'initiatives immédiates et bien définies pouvant déboucher sur des projets visibles, mais cette méthode ne permet pas de modifier en profondeur le mode de fonctionnement général des programmes qui représentent le gros des dépenses (et des avantages afférents) de telle ou telle institution.
2. Étudier et *modifier les méthodes internes de prise de décisions et les pratiques de gestion*, de façon à ce que les engagements de la Partie VII soient désormais considérés comme un aspect normal des affaires courantes.

Recommandation : Le ministère du Patrimoine canadien devrait élargir la portée de sa concertation interministérielle et, pour cela, orienter les institutions vers une notion plus vaste de la mise en oeuvre. Il faudrait que le plan d'action ne constitue qu'un élément parmi d'autres d'un vaste régime de mise en oeuvre qui supposerait une révision des méthodes de prise de décisions et de gestion des programmes, afin d'intégrer les considérations découlant de la Partie VII dans tous les aspects pertinents des activités des institutions fédérales (voir l'Annexe H).

La récente réorganisation des ministères représente une chance peu commune pour le ministère du Patrimoine canadien, car plusieurs organismes et institutions-clés à vocation culturelle soit relèvent directement du Parlement, par l'entremise du ministre du Patrimoine, soit ont été intégrés à ce ministère. Par exemple, l'incorporation de Parcs Canada dans le portefeuille met en lumière la valeur symbolique, souvent négligée, des parcs nationaux comme facteurs de promotion de l'identité canadienne. Pour rendre plus efficaces ses activités en matière de concertation interministérielle, il importe que le ministère donne, dans ses propres programmes, l'exemple d'un régime d'application à vaste portée de la Partie VII.

Recommandation : Le ministère du Patrimoine canadien, de même que les organismes autonomes qui font rapport par l'entremise du ministre du Patrimoine canadien, devraient chercher à donner l'exemple d'une mise en oeuvre intégrale de la Partie VII dans les sphères de la culture et de la promotion de l'identité canadienne. Il faudrait que cette approche prévoie l'élaboration, par les organismes autonomes et toutes les directions générales du ministère, de régimes d'application complets qui englobent le plan d'action tout en l'élargissant, de manière à traduire une approche large dans toutes les politiques et tous les programmes.

À la liste d'institutions-clés visées par l'initiative actuelle, il faudrait dès maintenant ajouter au moins une institution culturelle importante, le Musée canadien des civilisations. Il est très probable que les collections du Musée seront de plus en plus accessibles sur média électronique

et qu'elles feront par conséquent l'objet d'une large diffusion, notamment dans les établissements d'enseignement de tout le pays. Le symbolisme de l'identité canadienne est un élément capital lorsqu'il s'agit de favoriser la reconnaissance et l'usage des deux langues officielles et l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle.

Recommandation : Le Musée canadien des civilisations, entre autres, devrait être ajouté à la liste des institutions-clés visées par l'initiative actuelle de mise en oeuvre de la Partie VII (voir la recommandation connexe ci-dessous, en II-A, « Développement culturel »).

Essentiellement, l'expression « **collaboration intergouvernementale** » désigne la relation du gouvernement fédéral avec les provinces et les territoires. En outre, pour respecter les engagements de la Partie VII à l'égard des communautés minoritaires de langue officielle, une attention particulière doit être prêté aux effets des politiques à l'échelon régional ou local.

Le ministère du Patrimoine canadien exerce son mandat en matière de collaboration intergouvernementale par des voies directes et indirectes. Comme nous l'avons déjà dit, des *ententes directes* concernant la promotion du français et de l'anglais ont été conclues avec la plupart des provinces et avec les deux territoires. C'est là une contribution fort utile qu'il faut maintenir et renforcer. D'un autre côté, le ministère du Patrimoine canadien assume des *responsabilités indirectes en matière de collaboration intergouvernementale*, qui sont beaucoup plus vastes et qui découlent de son rôle de coordonnateur des suites données par les autres ministères à la Partie VII. Nous l'avons dit, le transfert des responsabilités et compétences aux provinces (de même que les transferts en faveur du secteur privé) constitue le domaine où les effets les plus négatifs sur les objectifs de la Partie VII ont été enregistrés, et risquent d'être enregistrés, à moins qu'un effort majeur ne soit déployé pour suivre de près l'élaboration et l'application, de manière systématique, de toutes les ententes.

Recommandation : Le ministère du Patrimoine canadien devrait jouer un rôle majeur dans l'élaboration de meilleurs systèmes de surveillance destinés à faire en sorte que soient respectés les engagements du gouvernement du Canada aux termes de la Partie VII, en agissant de concert avec d'autres organismes, dans un cadre commun défini sous la responsabilité du Bureau du Conseil privé (voir la recommandation connexe ci-dessus, en I-D : « Mise au point de systèmes de gestion et d'information »).

Recommandation : Les documents de formation et d'appui, établis pour faciliter la mise en oeuvre de la Partie VII, devraient préciser que les engagements du gouvernement du Canada seront protégés lors de toute restructuration gouvernementale et, plus particulièrement, lors du transfert de fonds, de responsabilités ou de fonctions fédéraux aux provinces et territoires ou au secteur privé.

10. Les mesures que décrètera le **Cabinet** détermineront dans quelle mesure les nouvelles initiatives auront des effets durables sur l'ensemble du vaste appareil administratif fédéral et, au bout du compte, sur la société canadienne. La décision prise par le gouvernement en août 1994 joue un rôle analogue à celles qu'il avait prises en 1969 et en 1970. Il a fallu près de deux décennies pour mettre en place de manière définitive une capacité bilingue dans les institutions fédérales. La promotion de la dualité linguistique dans la société en général, que prescrit la Partie VII, nécessitera une persévérance analogue, ainsi que des encouragements répétés de la part des plus hautes autorités politiques. Pour l'avenir immédiat, il faudra des appuis fermes au niveau central, dans certains aspects importants de la mise en oeuvre, pour que les grands objectifs de la Partie VII ne soient pas perdus de vue, en cette époque de restructuration gouvernementale massive.

Recommandation : Un sous-comité du Cabinet, ou un autre mécanisme approprié en vue d'appliquer l'article 42 de la *Loi*, devrait être établi pour veiller à la mise en oeuvre des engagements de la Partie VII, et plus précisément pour approuver les plans d'action d'application de la Partie VII que les ministres responsables ont transmis au ministre du Patrimoine canadien, en application de la directive du Cabinet d'août 1994. Les ministres du Patrimoine canadien, du Développement des ressources humaines et de l'Industrie devraient en faire partie d'office.

Recommandation : Il faudrait que le Cabinet pilote de façon continue la phase initiale de la mise en oeuvre de la Partie VII, de manière à assurer une direction ferme dans les domaines suivants, qui revêtent une importance symbolique et pratique majeure :

- réaffirmer l'engagement du gouvernement du Canada à atteindre les objectifs de la Partie VII et montrer combien il importe que ces objectifs soient atteints, en tant que symboles d'une citoyenneté canadienne solide, la même pour tous les citoyens, quel que soit leur lieu de domicile;
- préciser la haute priorité que le gouvernement accorde à la Partie VII et indiquer clairement quelle importance les considérations relatives à la Partie VII doivent revêtir lorsque sont présentées au Cabinet des recommandations sur la répartition des ressources financières, ainsi que sur l'examen et la restructuration des programmes;
- veiller à la diffusion à l'échelle de l'administration fédérale de directives politiques claires sur le fait que toutes les institutions fédérales sont tenues, dans le cadre de leurs mandats respectifs, d'assurer la mise en oeuvre de la Partie VII;
- faire connaître les motifs pour lesquels le gouvernement continue de favoriser une mise en oeuvre vigoureuse de la Partie VII, de même que la justification sous-jacente pour ce qui est :

a) du rôle de la dualité linguistique et, plus particulièrement, du fait que les communautés minoritaires de langue officielle constituent une composante essentielle de l'identité canadienne;

b) de remédier aux désavantages particuliers dont souffrent les communautés minoritaires de langue officielle, en raison des inégalités du passé et des obstacles structurels qui les empêchent de profiter à parts égales de nombreux programmes fédéraux.

C. Formation des fonctionnaires

En effectuant cette étude, il nous est apparu clairement que l'absence de direction politique ferme avant 1994 avait amené de nombreux fonctionnaires à penser que la Partie VII n'était pas censée avoir des effets pratiques sur les activités du gouvernement, sauf peut-être sur celles de certains grands services du ministère du Patrimoine canadien. Avant la décision du Cabinet d'août 1994, un certain nombre de hauts responsables interrogés aux fins de notre étude ont soutenu devant nous des positions, selon lesquelles l'adoption de la Partie VII était équivalente à une simple déclaration d'intention et ne supposait pas de la part du gouvernement l'intention de changer sa manière de fonctionner (notamment dans leur institution), ou encore qu'il s'agissait d'un simple « engagement discrétionnaire » ayant une importance moindre que les autres parties de la LLO de 1988. Les renseignements recueillis par le truchement des entretiens personnels et du sondage mené par COMPAS auprès de hauts responsables de l'ensemble de l'administration (voir l'Annexe E) donnent à penser que, pour atteindre pleinement les objectifs de la Partie VII, il faudra s'attacher efficacement à la formation et à la sensibilisation des fonctionnaires, dans toutes les institutions fédérales.

1. À quelques rares exceptions, la grande majorité des hauts fonctionnaires ignoraient, pour l'essentiel, les engagements contenus dans la Partie VII ou, du moins, leur portée et leurs conséquences. Par exemple, lors des entretiens par téléphone avec des hauts fonctionnaires des organismes fédéraux, les répondants, dans une grande proportion (66 p. 100), ont déclaré qu'eux-mêmes et/ou leurs collègues avaient, avant 1994, eu des réunions pour réfléchir à la façon dont leur ministère ou leur service devrait s'y prendre pour mettre en oeuvre la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Presque toutes les personnes qui nous ont parlé de réunions de ce genre (97 p. 100) ont même affirmé qu'elles avaient été « profitables » ou « assez profitables ». En revanche, l'idée que ces réunions auraient pu faire prendre conscience aux participants de la portée des engagements de la Partie VII se trouve contredite par les réponses données aux autres questions du sondage. Par exemple, dans une série de questions, les répondants étaient priés de citer des initiatives que leur institution pourrait prendre pour mettre en oeuvre la Partie VII de la *Loi*, en plus de celles qui existaient déjà :

- a) les réponses les plus fréquentes étaient soit « aucune idée » soit qu'aucune initiative nouvelle n'était nécessaire;

- b) presque toutes les autres réponses énuméraient comme propositions des mesures prises longtemps avant, lors de la mise en oeuvre de la LLO de 1969, par exemple favoriser l'usage des deux langues officielles au sein de leur organisme, donner davantage de formation aux fonctionnaires et rendre plus sévère l'obligation qui est faite aux institutions fédérales de fonctionner dans les deux langues officielles;
- c) seul un petit nombre de répondants ont suggéré une mesure quelconque visant la promotion du français et de l'anglais dans la société en général et *pratiquement aucun n'a suggéré de moyens susceptibles de favoriser l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle.*

2. Dans les entretiens téléphoniques, les hauts responsables interrogés ont manifesté de la bonne volonté à l'égard de mesures qui favoriseraient l'épanouissement des communautés minoritaires francophones et anglophones. Cette attitude positive permet de penser qu'ils seraient psychologiquement réceptifs à de nouvelles mesures de formation qui faciliteraient la mise en oeuvre de la Partie VII par une action positive. Le sondage téléphonique a permis de constater :

- a) *une approbation généralisée des mesures visant à favoriser l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle* : Plus de 80 p. 100 des répondants sont en faveur de niveaux d'appui équivalents ou plus élevés; ceux qui souhaitent une hausse du niveau de l'appui sont proportionnellement plus nombreux pour les communautés minoritaires francophones hors Québec (47,9 p. 100) que pour la communauté minoritaire anglophone du Québec (34,6 p. 100); en revanche, ceux qui souhaiteraient voir baissé le niveau de l'appui sont, par comparaison, beaucoup moins nombreux (22,1 p. 100 voudraient une réduction de l'appui à la communauté minoritaire d'expression anglaise, et 18,5 p. 100, de celui qui est consenti à la communauté minoritaire d'expression française);
- b) *une conscientisation à l'égard des difficultés auxquelles font face les membres des communautés minoritaires de langue officielle dans la vie quotidienne.* Sur une échelle de sept points, dans laquelle le chiffre 4 correspond à une égalité approximative des chances par rapport au groupe majoritaire de la province, les répondants ont attribué aux chances éducatives et professionnelles des anglophones la note 4,1, dans une comparaison avec celles de leurs voisins francophones du Québec; par contre, ils ont donné aux francophones minoritaires une note très faible, 2,5. Comme on peut s'y attendre, les notes données par les hauts responsables anglophones et francophones traduisaient une sympathie légèrement plus marquée pour les membres des communautés minoritaires appartenant à leur propre communauté linguistique et légèrement moindre pour ceux de l'autre groupe. Toutefois, ces différences ont moins d'importance que l'ampleur du consensus. Les hauts fonctionnaires aussi bien francophones qu'anglophones sont d'accord pour reconnaître le désavantage extrême subi par

les communautés minoritaires francophones dans les provinces autres que le Nouveau-Brunswick. (Cette constatation concernant les mentalités mérite d'être nuancée, car les sympathies en question ne se fondent peut-être pas nécessairement sur des connaissances approfondies; voir le paragraphe 3, ci-dessous.);

- c) *le sentiment que les communautés minoritaires de langue officielle sont relativement défavorisées, en ce sens qu'elles n'obtiennent pas la part qui leur revient « des avantages dispensés par le gouvernement fédéral ».* En moyenne, les notes attribuées par les répondants tendaient à concorder avec la proposition voulant que les communautés minoritaires aient de la difficulté à obtenir leur « juste part » des avantages consentis par le gouvernement fédéral⁴.

3. La plupart des hauts fonctionnaires ne connaissent guère, semble-t-il, les besoins et les préoccupations des communautés minoritaires de langue officielle :

- a) pour ce qui est de la communauté minoritaire anglophone du Québec, non seulement les hauts fonctionnaires n'étaient pas bien renseignés, mais on constate chez eux ce qui semble être une grande confusion entre le rôle économique visible des grandes sociétés canadiennes ayant leur siège à Montréal (mais dont les actionnaires sont répartis dans l'ensemble du pays) et la situation des citoyens anglophones qui vivent à Montréal. Dans les entretiens personnels, par exemple, certains fonctionnaires confondaient la prospérité des grandes sociétés (dont le personnel provient habituellement des deux groupes linguistiques de la société québécoise) avec le bien-être économique de la communauté anglophone de Montréal;
- b) longtemps habitués à considérer les dossiers sous l'angle de la LLO de 1969, un nombre étonnant de hauts fonctionnaires confondent entièrement la question du soutien aux communautés minoritaires francophones hors Québec avec les mesures visant à appuyer les francophones domiciliés au Québec. De même, quoique moins souvent, les répondants font mal la distinction entre les programmes destinés principalement aux provinces à majorité anglophone et ceux conçus pour répondre aux besoins particuliers des anglophones du Québec⁵.

⁴ Ici, les répondants devaient donner une réponse précise sur quatre groupes : les communautés minoritaires francophones de l'ouest du Canada, la communauté minoritaire francophone de l'Ontario, les anglophones québécois vivant à l'extérieur de Montréal et la communauté anglophone de Montréal.

⁵ Certes, les programmes destinés aux groupes linguistiques majoritaires des diverses provinces peuvent apporter des avantages aux communautés minoritaires du même groupe linguistique ailleurs au pays, en faisant progresser la situation du français et de l'anglais dans l'ensemble du Canada. Le problème concerne plutôt l'absence de distinctions claires, dans l'esprit des répondants, entre les grands objectifs de ces programmes.

4. Le manque d'information au sujet des communautés minoritaires de langue officielle constitue un obstacle majeur lorsqu'il s'agit d'envisager les éventuelles mesures à prendre pour contrer les désavantages qu'elles subissent et mettre en oeuvre la Partie VII. Par exemple, dans les organismes à vocation scientifique et de recherche, peu de répondants savaient que le taux de participation « active » des francophones de l'extérieur du Québec dans le domaine scientifique est extrêmement faible. Dans les entretiens personnels, les interlocuteurs répondaient généralement — de fait, presque toujours — en transposant la question et en évoquant les politiques qui visent une participation équitable des francophones provenant du Québec. Une proportion importante des personnes interrogées considéraient les mesures en faveur des communautés minoritaires de langue officielle comme faisant partie du même contexte que celles visant d'autres groupes — minorités visibles, femmes, personnes handicapées, etc. —, à la différence peut-être que les hauts fonctionnaires semblaient encore moins renseignés sur les mesures en faveur des communautés minoritaires de langue officielle.

5. Le manque d'information sur ce que signifient les engagements de la Partie VII et sur les besoins des communautés minoritaires de langue officielle nuit gravement à la capacité des hauts fonctionnaires d'imaginer de nouvelles initiatives pour mettre en oeuvre la Partie VII ou pour mesurer les effets des programmes existants sur les communautés minoritaires de langue officielle. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les effets sociétaux à large portée des activités des institutions fédérales, c'est-à-dire lorsqu'on envisage l'« ensemble du tableau » par opposition à tel ou tel projet pris isolément. Par exemple, dans certains ministères qui dépensent annuellement des centaines de millions de dollars, les hauts fonctionnaires avaient du mal à comprendre quels pouvaient être, pour divers groupes, les avantages découlant des achats, des subventions ou des autres sous-produits de vastes programmes à usage général. Le manque d'information est certainement responsable en partie du peu d'imagination dont les répondants au sondage téléphonique ont fait preuve lorsqu'on leur a demandé de suggérer des mesures supplémentaires que leur institution pourrait prendre (voir C-1. ci-dessus).

Avant que ne soient prises les mesures découlant de la stratégie gouvernementale d'application de la Partie VII adoptée en août 1994, aucun effort systématique n'avait jamais été fait pour renseigner les décideurs responsables et les gestionnaires de programmes sur leurs responsabilités aux termes de la Partie VII de la LLO. Dans la mise en oeuvre de la stratégie gouvernementale qu'il a amorcée avant la fin de l'année, le ministère du Patrimoine canadien a fourni aux 26 institutions désignées des renseignements utiles sur les communautés minoritaires francophones et anglophones. *Toutefois, les programmes fédéraux de formation sur les langues officielles ne renseignent toujours pratiquement pas les participants ni sur la Partie VII ni sur les communautés minoritaires de langue officielle du pays.* Plus particulièrement, aucune formation concernant les engagements de la Partie VII n'est encore prévue dans les programmes dispensés sous les auspices du Centre canadien de gestion et de la Commission de la fonction publique.

Recommandation : Le Centre canadien de gestion devrait organiser une série de rencontres pour les sous-ministres, les sous-ministres adjoints et les hauts responsables des organismes fédéraux, afin de leur permettre de se familiariser

complètement avec les questions liées à la Partie VII, à sa portée et à ses conséquences pour les activités du gouvernement.

Recommandation : Le Bureau du Conseil privé devrait faire en sorte que, grâce à une action conjointe de tous les organismes visés, des mesures soient prises immédiatement pour toucher les fonctionnaires dont le rôle est le plus important pour l'exercice réussi du leadership des ministères stratégiques centraux (Conseil du Trésor, Justice, Patrimoine canadien). Cette formation devrait être donnée en premier lieu, notamment, aux juristes du ministère de la Justice qui travaillent comme conseillers auprès d'autres ministères et aux personnes qui jouent des rôles stratégiques dans les ministères-clés chargés d'appuyer la prise de décisions sur la restructuration gouvernementale.

Recommandation : Tous les programmes de formation concernant la Partie VII, y compris ceux qui devront être élaborés par la Commission de la fonction publique, devraient viser, parmi leurs objectifs principaux, à faire connaître et à faire comprendre les communautés minoritaires de langue officielle, plus particulièrement en transmettant des renseignements sur les injustices passées et actuelles dont elles souffrent (faibles chances de s'instruire, absence d'infrastructures commerciales dans les collectivités francophones, nécessité de connaître le français pour obtenir un emploi au Québec, déplacements démographiques, assimilation, disparition de possibilités économiques par suite d'une marginalisation de certains secteurs, comme la pêche commerciale, l'agriculture à petite échelle, etc.).

Recommandation : Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait s'assurer que les renseignements et les orientations qu'il donne aux gestionnaires fédéraux, aux employés fédéraux ainsi qu'au public en général, sur les programmes liés aux langues officielles, y compris dans les publications telles que le Guide du gestionnaire, tiennent compte des considérations de la Partie VII. Il devrait également prendre des mesures immédiates pour que ses programmes courants liés aux langues officielles prévoient une formation explicite sur la Partie VII de la LLO, et que tous les participants y acquièrent une formation générale de base sur les communautés minoritaires et leurs besoins.

D. Mise au point des systèmes d'information et de gestion

La mise en oeuvre à l'échelle de toute l'administration fédérale de la Partie VII de la LLO de 1988 suppose un mécanisme de gestion qui réponde à certains critères minimaux.

CRITÈRES MINIMAUX APPLICABLES AUX SYSTÈMES DE GESTION

1. Une obligation de rendre compte clairement définie quant aux résultats obtenus par les institutions et les personnes.
 2. Des marches à suivre coordonnées visant à ce que la Partie VII soit utilisée systématiquement comme critère dans les prises de décisions de toutes les institutions fédérales; il s'agit notamment des décisions concernant :
 - le lancement, l'élaboration et l'approbation des projets de lois et règlements;
 - l'examen des politiques existantes et l'adoption de politiques nouvelles;
 - l'examen et l'évaluation des programmes existants, le lancement et l'adoption de nouveaux programmes;
 - les dépenses liées aux programmes, y compris les stratégies générales d'achat;
 - la répartition des ressources humaines et matérielles.
 3. Un système d'évaluation du rendement solide et fiable, assorti de mesures visant la divulgation périodique des résultats au Parlement et au public.
 4. Une stratégie de perfectionnement des ressources humaines dans l'administration publique visant à sensibiliser et à former les fonctionnaires travaillant dans les ministères, organismes et sociétés d'État qui jouent un rôle dans la mise en oeuvre, notamment les gestionnaires de haut niveau qui participent aux prises de décisions (voir b. ci-dessus).
 5. Une stratégie de reddition des comptes au public qui reconnaisse l'importance fondamentale des langues officielles dans l'identité canadienne et la nécessité de permettre le maintien de l'interaction entre les institutions fédérales et les communautés minoritaires de langue officielle, dont l'épanouissement et le développement doivent être appuyés activement.
-

L'établissement d'un cadre de responsabilisation ministérielle en vertu de la décision du Cabinet d'août 1994 constitue la première étape pour ce qui est de satisfaire à ces critères. Nous avons souligné que les efforts déployés par le ministère du Patrimoine canadien pour favoriser la mise en place d'un processus de gestion visant la concertation interministérielle avaient été gênés par l'absence, avant août 1994, d'une politique du Cabinet qui soit clairement définie. Sans préjuger des résultats à long terme auxquels la nouvelle stratégie de mise en oeuvre permet de s'attendre, nous énumérons ici quelques préoccupations non résolues mises en relief par notre étude :

1. Nous l'avons déjà dit, les mesures de mise en oeuvre de la Partie VII ne sont mentionnées dans aucun des importants documents relatifs aux politiques et aux programmes publiés par les institutions fédérales étudiées, exception faite du ministère du Patrimoine canadien. En d'autres termes, les objectifs des diverses institutions ne prévoyaient pas de mesures de mise en oeuvre de la Partie VII. Comme conséquence, aucune des institutions fédérales ne s'était dotée d'un processus de gestion complet pour prendre en compte les engagements de la Partie VII.

2. Dans les institutions-clés sélectionnées aux fins de la nouvelle stratégie de mise en oeuvre, le principal moyen d'appliquer la nouvelle politique du Cabinet consistait à définir des projets ou des initiatives uniques visant des résultats à court terme. Les institutions n'ont guère insisté sur la création de procédés de gestion qui feraient de la Partie VII une composante essentielle de leurs décisions.

3. À l'exception de certains services du ministère du Patrimoine canadien, aucune institution fédérale n'était en mesure de nous fournir des renseignements sur les conséquences de ses programmes pour les communautés minoritaires de langue officielle. Pas une institution fédérale ne s'est dotée d'un véritable système permettant de mesurer les effets de ses programmes sur l'un ou l'autre des engagements découlant de l'article 41. *En l'absence de renseignements concernant les effets des programmes sur le développement et l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle et sur le statut et l'usage du français et de l'anglais, les institutions fédérales ne sont pas en mesure de rendre compte de leurs résultats dans la réalisation des objectifs de l'article 41 de la LLO.*

4. **Statistique Canada** est une importante source de renseignements pour tous les organismes du gouvernement. Sur de nombreux sujets relatifs au statut et à l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne, ainsi qu'à l'épanouissement et au développement des communautés minoritaires de langue officielle, Statistique Canada fournit des renseignements irremplaçables; dans bien des domaines, cet organisme est la seule source de données. Malheureusement, les renseignements recueillis sur les sujets qui nous intéressent ont été choisis en fonction de critères autres que la mise en oeuvre complète de la Partie VII de la LLO. Faute d'une direction gouvernementale forte dans le passé, les compressions budgétaires massives qui ont influé sur les décisions en matière de programmes n'ont pas été contrebalancées par la nécessité de répondre aux besoins du Parlement, des institutions fédérales et du public, en ce qui concerne la reddition des comptes sur la mise en oeuvre de la Partie VII. Pendant notre étude, diverses parties chargées d'assurer la mise en oeuvre (y compris le Commissaire aux langues

officielles, qui est tenu de faire respecter l'intention du législateur énoncée à l'article 41 de la Loi, et de faire rapport au Parlement) ont défini des besoins non satisfaits à cet égard. Il faudrait que ceux-ci soient examinés sur une base multilatérale, dans le cadre non seulement du mandat général de l'institution en question, mais également de l'obligation qui est faite par la Partie VII de la LLO à l'ensemble du gouvernement, et plus particulièrement à Statistique Canada.

5. Les études de divers chercheurs et experts-conseils, réalisées pour le ministère du Patrimoine canadien et pour le Commissariat aux langues officielles, fournissent une base d'information et des points de départ pour suivre le développement des communautés minoritaires de langue officielle et de la progression du français et de l'anglais. À ces premières idées viennent s'ajouter d'autres analyses du ministère qui devraient pouvoir aider à déterminer les besoins d'information, à court et à long termes, en vue d'assurer une bonne reddition des comptes sur la réalisation des deux objectifs de la Partie VII.

Recommandation : Il faudrait lancer sans délai une étude interorganismes en vue de déterminer comment établir des systèmes d'information, à l'échelle du gouvernement et à l'échelle des institutions, pour pouvoir évaluer les résultats de la mise en oeuvre de la Partie VII de la LLO de 1988. À cette étude participeraient le Bureau du Conseil privé, le ministère du Patrimoine canadien, Statistique Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère de l'Industrie et le ministère du Développement des ressources humaines. Il faudrait que le Secrétariat du Conseil du Trésor agisse comme pilote dans la définition de la relation entre les systèmes d'information et les systèmes de gestion créés par lui et qu'il indique comment ceux-ci peuvent servir à la mise en oeuvre de la Partie VII. Plus précisément, il faudrait disposer d'indicateurs pour mesurer les effets des programmes fédéraux sur le statut et l'usage du français et de l'anglais et sur les communautés minoritaires de langue officielle et pouvoir ainsi mesurer les conséquences des programmes visés, ainsi que les effets sociaux dans les sphères d'activité plus larges. Il pourrait s'agir de l'incidence différentielle des stratégies d'acquisitions (sur le développement des infrastructures commerciales dans les communautés minoritaires), des politiques fiscales et de bien-être social (sur les personnes et sur l'infrastructure des institutions sociales qui desservent les communautés minoritaires dans leur langue officielle) et du développement des ressources humaines (sur la participation des communautés minoritaires dans les domaines de la science, de l'industrie, de la technologie, etc.).

Notre examen du leadership central insiste sur les rôles du Conseil privé et du Conseil du Trésor dans la structuration et la surveillance des processus de prise de décisions et de gestion, dans l'ensemble de l'administration fédérale. Parallèlement aux recommandations que nous destinons à ces organismes, nous tenons à souligner que la responsabilité d'appliquer pleinement la Partie VII de la LLO de 1988 incombe à toutes les institutions fédérales.

En effet, l'intention de la Loi est clairement énoncée : que toutes les institutions fédérales, dans l'exercice de leur mandat et dans la conduite de leurs affaires, prennent toutes les mesures

nécessaires pour « favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et [...] appuyer leur développement, ainsi [que] promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ». (Article 41 de la LLO.)

La responsabilité de chaque institution est proportionnelle aux conséquences relatives que ses activités peuvent avoir sur l'épanouissement et le développement des communautés minoritaires de langue officielle et la pleine reconnaissance du statut et de l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Concrètement, les obligations issues de l'article 41 varient donc d'une institution à l'autre et, de fait, au sein d'une même institution, d'un programme à l'autre. S'il est vrai que les activités d'un certain nombre d'institutions fédérales n'ont que des conséquences limitées sur l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle de tel ou tel province ou territoire, nous n'en avons trouvé aucune dont les activités ne pouvaient pas promouvoir la reconnaissance du statut ou l'usage des langues officielles dans la société.

L'étude documentaire que nous avons effectuée dans le cadre de notre enquête n'a révélé l'existence d'aucune politique de mise en oeuvre du double engagement énoncé dans l'article 41, que ce soit dans l'ensemble de l'administration fédérale avant le mois d'août 1994, ou dans l'une quelconque des 58 institutions visées par notre étude. Les énoncés de mission, plans stratégiques, documents budgétaires, et particulièrement la Partie III du Budget des dépenses, les rapports annuels et même les politiques des langues officielles, telles qu'énoncées, de chaque institution ont été examinés. Dans tous ces documents, nous avons été incapables de trouver un seul énoncé de principes précisant clairement ce que telle ou telle institution fédérale **avait l'intention de faire** pour respecter ces engagements légaux du gouvernement du Canada, ou **quels moyens** elle entendait prendre pour le faire. Nous n'avons non plus rien trouvé sur la répartition des responsabilités entre les cadres axiaux que requiert la concrétisation de principes ou d'intentions de ce type.

Recommandation : Toutes les institutions-fédérales — y compris bien sûr les « institutions-clés » désignées devant bénéficier d'une aide et d'une suite immédiates de la part du ministère du Patrimoine canadien — devraient procéder à l'examen de leurs programmes et politiques en vue d'élaborer un régime d'application assurant le respect de leurs obligations aux termes de la Partie VII de la LLO de 1988. Il importe de souligner que c'est aux institutions fédérales elles-mêmes qu'incombe la responsabilité d'amorcer de tels examens. En effet, cette obligation découle d'une loi du Parlement ayant reçu la sanction royale il y a plus de sept ans.

Recommandation : Il faudrait que, dans chaque institution, la coordination de la mise en oeuvre des engagements du gouvernement du Canada aux termes de la Partie VII de la LLO de 1988 soit confiée à des décideurs et à des responsables de haut niveau.

Recommandation : Sans contrevenir aux directives générales des organismes centraux sur les processus de gestion et de décision, les régimes d'application adoptés par les organismes fédéraux devraient tendre à respecter les critères énoncés plus

haut. Il importe de veiller particulièrement, à court terme, à mettre à la disposition des décideurs les données utiles sur les conséquences des programmes pour les communautés de langue officielle.

Recommandation : La mise en oeuvre de la Partie VII devrait faire partie intégrante des objectifs que se donnent toutes les institutions fédérales dans leurs plans opérationnels. Cette intégration devrait intéresser, entre autres, le plan d'entreprise, les prévisions de dépenses, les plans de travail de chaque secteur et les plans opérationnels des gestionnaires axiaux concernés.

II. INCIDENCE DE CERTAINS SECTEURS D'INTERVENTION

Nous avons constaté qu'en étudiant les répercussions de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* de 1988, organisme par organisme, nous n'obtiendrions qu'une vision floue des problèmes, et que la surabondance de détails déformerait le tableau d'ensemble. Dans les pages qui suivent, après avoir examiné les idées générales qu'entretiennent les hauts responsables sur les objectifs de programmes liés à la mise en oeuvre de la Partie VII de la *Loi* dans les différentes institutions, nous nous pencherons sur trois grands secteurs de l'activité gouvernementale : a) le développement culturel; b) le développement des ressources humaines et économiques et les approvisionnements du gouvernement fédéral; c) les activités de réglementation, de représentation et autres.

IDÉES GÉNÉRALES QU'ENTRETIENNENT LES HAUTS RESPONSABLES RELATIVEMENT AUX OBJECTIFS DES PROGRAMMES

Notre examen soulève une question fondamentale : Comment expliquer que la Partie VII de la *Loi* n'ait connu qu'une application très limitée de 1988 à 1994 ? Nous avons évoqué plus haut la responsabilité des autorités centrales, qui constitue un élément de réponse. Pourtant, même en l'absence d'une impulsion ferme de la part de ces autorités, l'engagement pris par le législateur en faveur de l'action concrète dans la Partie VII devrait lier les institutions fédérales, ce qui soulève cette autre question : Comment expliquer que la plupart des institutions fédérales n'aient manifesté presque aucune volonté propre de prendre des mesures visant à concrétiser un engagement clair et solennel pris par le législateur ?

La réponse à ces questions semble en partie résider dans « la Loi des conséquences involontaires ». Les programmes d'appui aux *associations* des minorités de langue officielle sont en place au Secrétariat d'État (aujourd'hui le ministère du Patrimoine canadien) depuis le début des années 1970. Ils ont été créés en partie pour suppléer aux déficits de bénéfices auxquels faisaient face les communautés à chaque dans le domaine des programmes et services provenant

de leur gouvernement provincial. Toutefois, l'existence même de ces programmes d'appui aux associations est graduellement devenue la principale raison pour laquelle les responsables des autres institutions fédérales en sont venus à adopter une réponse universelle dès qu'ils étaient confrontés aux besoins d'une *communauté* minoritaire de langue officielle : « Le Secrétariat d'État s'occupe d'eux. » C'est ainsi que les institutions fédérales en sont venues à croire qu'elles avaient peu ou pas de responsabilité à l'égard de cette catégorie de citoyens.

La réponse à ces questions semble aussi résider avant tout dans d'autres idées qu'entretiennent les hauts responsables et les gestionnaires de programme quant à la nature des programmes relevant d'eux dans le contexte des objectifs de l'article 41 de la *Loi*.

1. Comme nous l'avons indiqué plus haut, les programmes de formation du gouvernement fédéral ne permettent guère aux fonctionnaires de bien connaître la portée et les conséquences des engagements pris dans la Partie VII de la *Loi* ou les questions touchant les communautés minoritaires de langue officielle du Canada, ni de recevoir une formation structurée en la matière. Ainsi, le seuil de connaissances sur les caractéristiques et les besoins des communautés minoritaires est extrêmement bas, sauf chez les cadres supérieurs appartenant à l'une de ces communautés et les rares individus qui, de leur propre initiative, en ont acquis une connaissance approfondie.

2. Les entrevues téléphoniques structurées réalisées par COMPAS (voir l'Annexe E) auprès d'un large échantillon aléatoire de hauts responsables a révélé que les préoccupations des communautés minoritaires sont généralement accueillies avec sympathie. L'une des questions posées dans ce sondage visait à comprendre d'où vient cette empathie. Invités à évaluer la force de divers arguments pouvant persuader un ministère, un organisme ou une société d'État d'intervenir en faveur des droits et des revendications des communautés linguistiques minoritaires, les répondants ont indiqué que les arguments les plus persuasifs reposaient sur la contribution des communautés minoritaires à l'unité canadienne et sur le rôle de la dualité linguistique en tant que composante essentielle de notre identité nationale. Les arguments jugés les moins persuasifs avaient trait au fait que les communautés minoritaires francophone et anglophone sont chacune plus nombreuse que la population de plusieurs provinces du Canada (argument le plus faible) et qu'elles constituent des groupes d'intérêt persuasifs. Bref, les répondants ont donné une note plus élevée à la contribution des communautés minoritaires au bien-être général du pays.

3. Une autre question posée pendant l'entrevue téléphonique aide à mieux comprendre la place accordée à l'unité nationale et à la dualité linguistique comme motifs d'action. On a demandé aux répondants de classer par ordre d'importance plusieurs objectifs gouvernementaux : contribution à la croissance économique, contrôle du déficit et de la dette, prestation efficace et efficiente des services du secteur public, mise en valeur de la dualité linguistique, souci d'intégrité du gouvernement et unité nationale. Dans les réponses, le contrôle du déficit et de la dette occupe le premier rang, suivi de près par quatre autres objectifs; la dualité linguistique vient loin derrière. Dans l'esprit des cadres supérieurs, la question de l'unité semble intimement liée au rôle du Québec au sein de la Confédération, alors que celle de la dualité linguistique

(dont les communautés minoritaires de langue officielle sont le principal ingrédient) vient au dernier rang, loin des autres.

4. Lors des entrevues en personne réalisées pour l'étude, divers hauts responsables ont cité à tour de rôle les programmes destinés aux francophones du Québec (et moins souvent les programmes destinés aux anglophones hors Québec) comme des instruments permettant de réaliser les objectifs de l'article 41 de la LLO. *On semble croire fermement que les programmes en français destinés principalement au Québec et les programmes en anglais destinés principalement aux autres provinces et aux territoires et servant à appuyer la dualité linguistique français-anglais représentent la principale conséquence pratique des politiques linguistiques et de la Loi sur les langues officielles.*

5. La méconnaissance des communautés minoritaires de langue officielle limite considérablement la capacité de saisir le rapport existant entre les programmes fédéraux et ces communautés. Au cours d'une entrevue, le chef d'une importante institution culturelle n'a cessé de rejeter l'idée que les communautés minoritaires de langue officielle puissent être considérées comme des groupes culturels comparables, par exemple, aux Mennonites ou aux Autochtones/Premières nations, soulignant au passage que son organisation ne s'occupait pas de « questions linguistiques ». Nous citons cet exemple pour montrer que même des personnes bien au fait des questions culturelles ont de la difficulté à conceptualiser les liens sociaux qui sont à la base même de nos communautés minoritaires de langue officielle. Il n'est donc pas surprenant qu'un échantillon aléatoire de plus de 550 hauts responsables priés d'indiquer quelles initiatives leur institution pourrait prendre pour mettre en oeuvre la Partie VII de la *Loi*, aient répondu le plus souvent « aucune idée » (23 %) et « aucun besoin en ce sens » (20 %), et que presque aucun d'eux n'ait envisagé de mesures destinées directement à favoriser l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle et à appuyer leur développement.

6. Les entrevues en personne nous ont permis de sonder en profondeur les vues des hauts responsables quant à la réalisation des programmes destinés aux communautés minoritaires de langue officielle. Deux traits dominants sont ressortis :

- a) les hauts responsables et les gestionnaires de programme se sentent plus à l'aise lorsqu'ils conçoivent une communauté minoritaire de langue officielle en tant que groupe particulier de personnes habitant une région étroitement délimitée. Quand ils peuvent visualiser cette communauté en un lieu géographique unique, ils trouvent plus facile de discuter de conception et d'évaluation de programmes;
- b) dès qu'ils visualisent une communauté minoritaire sur le plan géographique, ils songent principalement aux liens qu'entretiennent les membres de cette communauté avec les autres ordres de gouvernement. Ils voient cette communauté comme faisant partie d'une municipalité et un groupe de communautés comme faisant toujours partie d'une province. La principale question entourant la réalisation des programmes consiste

alors à déterminer comment atteindre les **citoyens d'une province** (ou les résidents d'une municipalité ou l'équivalent); il leur est difficile de concevoir les besoins en matière de programmes et la façon d'y répondre lorsque les membres des communautés minoritaires de langue officielle sont considérés dans un cadre géographique plus vaste en tant que **citoyens du Canada**.

Dans un pays où les relations entre les différents ordres de gouvernement élus sont un sujet fréquent de préoccupation, on peut comprendre que les programmes soient considérés dans le contexte des compétences respectives de chacun. Cependant, les membres de nos communautés minoritaires de langue officielle sont souvent « dilués » dans une population majoritaire dominant le milieu politique, social, économique et culturel où ils vivent. Par conséquent, il est extrêmement problématique de vouloir s'appuyer sur une conception géographique et administrative étroite de ces communautés pour la création et la réalisation des programmes fédéraux.

7. L'ensemble des considérations énumérées plus haut fournit une première explication des facteurs qui ont amené la plupart des institutions fédérales à ne pas prendre d'initiatives propres pour concrétiser dans leurs programmes l'engagement pris à la Partie VII de la LLO de 1988.

Recommandation : Les grandes idées énoncées ci-après devraient être inculquées dans les programmes de formation et mises en pratique dans l'évaluation des besoins de même que dans la conception et la réalisation des programmes :

- a) les communautés minoritaires de langue officielle sont composées de citoyens qui, en grand nombre, choisissent de faire partie des réseaux institutionnels et organisationnels de ces communautés. Le droit qu'ils ont d'être pris en considération dans la réalisation des programmes fédéraux est uniquement lié à leurs droits en tant que citoyens du Canada et non aux politiques, aux lois ou aux idées qu'adoptent les populations majoritaires des entités administratives provinciales ou municipales où ils vivent à tel ou tel moment;
- b) l'unique communauté minoritaire de langue anglaise du Canada vit dans une seule province mais les communautés minoritaires de langue française sont largement dispersées dans le reste du pays. Les besoins des communautés minoritaires de langue officielle doivent être définis à l'intérieur d'un cadre géographique large, allant au-delà des limites des compétences locales⁶. Les formules choisies pour réaliser les

⁶ Lorsqu'il est question de frontières administratives et des besoins des citoyens relevant de la loi fédérale, la jurisprudence est non seulement très claire, mais le raisonnement appliqué en l'occurrence a aussi été utilisé avec succès partout au Canada pour offrir à la communauté minoritaire de la province des services éducatifs au primaire et au secondaire et pour leur assurer l'exercice d'un droit de gestion scolaire exclusive.

programmes de façon à répondre à ces besoins doivent évidemment tenir compte de l'éventuelle complémentarité des programmes relevant d'autres gouvernements et des possibilités de coopération qui profiteraient davantage aux minorités qu'un programme fédéral réalisé de manière indépendante;

- c) Avant d'évaluer les mérites relatifs des revendications présentées par les communautés minoritaires de l'une et l'autre langue officielle concernant les services et les avantages découlant des programmes fédéraux, il faut bien se rappeler que ces minorités ont, ensemble, un poids démographique supérieur à celui de six provinces et des territoires pris séparément.
- d) Au cours des dernières années, des réductions budgétaires uniformes ont été effectuées régulièrement dans la plupart des programmes gouvernementaux. Toutefois, le fait d'imposer des réductions uniformes peut avoir eu des conséquences inégales et beaucoup plus néfastes pour de nombreuses communautés minoritaires francophones et anglophones. Lorsqu'on applique des réductions uniformes, l'impression que l'on a d'être juste peut souvent être mal fondée, surtout dans le cas des groupes qui sont désavantagés. C'est particulièrement le cas des communautés minoritaires de langue officielle qui sont plus vulnérables et qui ont encore du rattrapage à faire dans beaucoup de domaines reliés aux politiques et aux programmes fédéraux. La récente restructuration organisationnelle et la revue des programmes pourraient avoir aggravé le problème d'équité lié à de tels déficits de bénéfices. D'une part, on peut penser que, étant donné les ressources de plus en plus limitées, il sera d'autant plus difficile de satisfaire aux exigences de la Partie VII. Par contre, puisque les Canadiens qui vivent en tant que membres d'une communauté minoritaire de langue officielle ne représentent qu'une modeste partie de la population totale de leur pays, il suffirait, pour réussir, de redistribuer une petite portion des dépenses de programmes.
- e) Les membres de la communauté minoritaire de langue officielle d'une province constituent rarement une majorité dans la localité ou la région où ils vivent; au contraire, ils ne représentent souvent qu'une faible proportion de l'ensemble de la population. Par conséquent, on ne peut s'appuyer sur la simple notion de « communauté » (au sens de groupe de personnes cohabitant dans une localité donnée et censées contrôler leur gouvernement local) pour évaluer les besoins en matière de programmes ou l'effet de ces programmes sur le développement communautaire. Dans le cas de ces communautés minoritaires, le « développement communautaire » signifie le renforcement d'institutions ou d'organismes qui ne sont pas habituellement rattachés à une entité politique ou administrative. On trouve parmi ces organismes des coopératives, des

associations, des entreprises privées présentes dans la société en général mais contrôlées par des membres de la communauté minoritaire, des membres de profession libérale et des gens d'affaires qui font partie de la communauté et l'infrastructure des institutions publiques offrant une gamme de services (par exemple, éducation, santé et autres services sociaux) à la communauté dans sa propre langue.

- f) La conceptualisation des programmes fédéraux et leur formulation doivent reposer sur une vision du Canada dans laquelle on évite de ramener d'office les mesures devant « favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne » (article 43) à l'équation :

« français = Québec »

et

« anglais = reste du Canada »

Les positions exposées dans la présente section découlent des principes reconnus qui sous-tendent la politique fédérale canadienne. Pourtant, le fait que les institutions fédérales n'aient pas pris d'initiatives propres pour donner effet à la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* dans le cadre de leurs programmes montre qu'elles n'ont pas encore pleinement intégré ces idées dans leurs habitudes de travail.

A. Développement culturel

Nous allons maintenant examiner comment les institutions fédérales engagées dans le développement culturel mettent en oeuvre la Partie VII de la LLO. Le développement culturel est un secteur d'activité fédérale qui va au-delà de ce que l'on entend habituellement par l'expression « arts et culture », et englobe deux volets additionnels dont l'un est axé sur l'activité industrielle et commerciale et l'autre sur le développement communautaire.

Le développement culturel couvre de vastes pans de l'**activité industrielle et commerciale**, dont la radiodiffusion publique ainsi que tous les aspects de l'utilisation des médias liés au divertissement ou à l'information, que l'on qualifie habituellement d'« industries » : industrie cinématographique, industrie de la musique, industrie de l'enregistrement sonore, industrie de l'édition et ainsi de suite. Même si certains volets de l'activité fédérale dans ces secteurs relèvent d'autres ministères (comme le ministère de l'Industrie en ce qui concerne certaines questions de fabrication entourant la création et la diffusion des médias de même que certains organismes scientifiques fédéraux en ce qui concerne la recherche et le développement de la technologie), le gros des programmes fédéraux relatifs au développement culturel sont rattachés

au portefeuille du ministre du Patrimoine canadien. Une partie des programmes en question sont administrés directement par le ministère du Patrimoine canadien, mais d'autres relèvent de quelques institutions-clés qui ont un statut autonome distinct et rendent compte au Parlement par l'intermédiaire du Ministre. Ces institutions sont le Conseil des arts, la Société Radio-Canada, le CRTC, le Musée canadien des civilisations, le Centre national des Arts, l'Office national du film, le Musée des beaux-arts du Canada et Téléfilm Canada (Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne).

Lorsque les communautés visées ont une identité culturelle distincte, le développement culturel devient partie intégrante du **développement communautaire**. Les mesures favorisant le bien-être des communautés minoritaires de langue officielle du Canada contribuent alors directement à l'épanouissement de ces communautés et de ce fait à l'épanouissement de la culture minoritaire, même lorsqu'elles se situent dans des sphères « non culturelles », comme les stimulants à l'entreprise privée ou les services de santé.

Le ministère du Patrimoine canadien est investi d'un vaste mandat qui couvre la plupart des aspects du développement culturel. L'aspect développement communautaire du développement culturel est reconnu dans la structure du Ministère, puisqu'il existe une direction générale responsable du Programme d'appui aux langues officielles; elle relève d'un secteur de programme relatif à la Citoyenneté et à l'Identité canadienne. La direction générale administre la plupart des instruments d'aide directe dont dispose le Ministère pour faciliter le développement des communautés minoritaires de langue officielle. Cette aide peut être directe, lorsqu'il s'agit d'appui aux organismes communautaires ou indirecte lorsqu'il s'agit d'assistance et de coopération offertes à des partenaires divers allant des gouvernements provinciaux aux organismes non gouvernementaux.

En 1993, on a terminé l'évaluation interne d'une composante de cette direction générale, à savoir le Programme de promotion des langues officielles⁷. Cet examen portait expressément sur la réalisation des objectifs de la Partie VII de la LLO; il n'est donc *pas notre intention de reprendre ici les étapes de cette évaluation ou d'en réexaminer les conclusions*. L'évaluation a montré que les programmes qui reçoivent quelque 98 % du budget du programme étaient très efficaces et très pertinents. Les remarques les plus critiques concernaient a) *l'appui à la dualité linguistique*; b) la composante *concertation interministérielle* devant faciliter la réalisation des objectifs de la Partie VII par les autres organismes du gouvernement fédéral; c) la *collaboration intergouvernementale*, responsable des relations avec les gouvernements provinciaux. Les critiques formulées relativement aux points b) et c) avaient trait dans le premier cas à l'absence de volonté, de la part des autres institutions fédérales, de réaliser des activités appuyant les

⁷ Secrétariat d'État du Canada, *Synthèse de l'évaluation: Programme de promotion des langues officielles*, Direction générale de la vérification et de l'évaluation, Ottawa, juin 1993. Cette évaluation, qui portait sur le Programme de promotion des langues officielles, avait été réalisée alors que la Direction générale faisait toujours partie de l'ancien Secrétariat d'État. L'évaluation n'a donc pris en considération ni le Programme des langues officielles dans l'enseignement ni aucun des autres aspects du développement culturel qui relevaient alors de l'ancien ministère des Communications, lesquels ont depuis été transférés au ministère du Patrimoine canadien.

objectifs de la Partie VII et dans l'autre cas au refus de certains gouvernements provinciaux de coopérer afin d'offrir aux communautés minoritaires de langue officielle un appui et des services équitables. Les critiques concernant l'appui à la dualité linguistique conduisaient à un dilemme : d'un côté on trouvait qu'il n'y avait pas assez d'argent consacré à la promotion de la dualité linguistique auprès des *majorités* provinciales, mais d'un autre côté, pour y investir davantage, il aurait fallu réduire l'aide accordée au réseau associatif servant les *minorités*. « *Pour la plupart des organismes minoritaires qui reçoivent une aide fédérale, les subventions constituent un "facteur décisif" dans la poursuite de leurs activités, et ceux-ci n'ont aucune autre source de financement*⁸. » Cependant, les subventions et contributions, y compris les programmes relevant aujourd'hui du Programme d'appui aux langues officielles (sans égard aux objectifs fixés par le législateur à l'article 41), ont depuis fait l'objet de coupures successives totalisant 23 %. Il reste à voir comment le gouvernement du Canada pourra montrer que la réduction de l'aide financière accordée aux organisations minoritaires dans le cadre des programmes en question administrés par le ministère du Patrimoine canadien peut renforcer, grâce à une gestion plus efficace, le développement des communautés minoritaires de langue officielle⁹.

La collaboration intergouvernementale en matière de langues officielles s'est développée le long de deux axes. Le premier, créé peu après la proclamation de la *Loi sur les langues officielles* de 1969, amène le gouvernement fédéral à partager avec les gouvernements provinciaux et territoriaux les coûts de l'éducation dans la langue de la minorité et de l'enseignement de la langue seconde auprès de la majorité, dans le cadre du Programme des langues officielles dans l'enseignement. Les accords cadres d'une durée de cinq ans, que l'on appelle protocoles d'entente, signés par le Secrétaire d'État (et maintenant le ministre du Patrimoine canadien) et par le Conseil des ministres de l'éducation (Canada), ainsi que les accords bilatéraux annuels sont les instruments sur lesquels repose l'administration du programme. Celui-ci, auquel le gouvernement fédéral a attribué au fil des ans près de la moitié des fonds qu'il consacre aux langues officielles, a remporté un tel succès qu'il a été souvent qualifié de modèle de collaboration intergouvernementale dans un secteur de compétence provinciale. Voilà qui explique sans doute en partie pourquoi le programme est demeuré à peu près inchangé au cours des 15 dernières années, quoiqu'en termes de « pouvoir d'achat », l'aide fédérale ait culminé au cours de l'exercice 1987-1988.

Par ailleurs, les modifications importantes apportées au cadre législatif dans lequel s'inscrit le Programme n'ont peut-être pas été suffisamment prises en compte. Ainsi, le 17 avril 1982, des droits d'une grande portée ont été reconnus aux communautés minoritaires de langue officielle en matière d'éducation, dans la foulée de l'adoption par le Parlement et par toutes les assemblées législatives provinciales (sauf l'Assemblée nationale du Québec) de l'article 23 de la *Charte*

⁸ *Ibid.*, p. 20 [insistance dans l'original], voir aussi p. 27-29.

⁹ Il avait été décidé, à la suite d'une évaluation de programme exhaustive en 1977, d'accroître le budget réservé aux organismes des communautés minoritaires de langue officielle pour atteindre 75 millions de dollars en 1982. Non seulement ce niveau n'a jamais été atteint, mais selon les prévisions budgétaires de l'année 1995-1996, il se situe à 23 988 000 \$ en dollars courants.

canadienne des droits et libertés. En juin 1987, d'importantes nouvelles dispositions législatives ont été déposées devant la Chambre des communes en matière de langues officielles, et la Partie VII de la (nouvelle) *Loi sur les langues officielles* est entrée en vigueur le 15 septembre 1988.

Recommandation : Le ministère du Patrimoine canadien devrait considérer le Programme des langues officielles dans l'enseignement, composante de son Programme d'appui aux langues officielles récemment restructuré (en partie), comme un outil essentiel permettant de réaliser pleinement l'esprit et la lettre de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*; à cet égard, il devrait prendre les moyens voulus au moment de renouveler les actuelles ententes multilatérales et bilatérales pour faire de ces dernières des instruments plus efficaces en vue de la pleine réalisation des deux engagements formulés à l'article 41 de la *Loi*.

Le deuxième axe de la très fructueuse collaboration intergouvernementale qui s'est développée dans des domaines de compétence provinciale, à l'époque de la *Loi* de 1988, se situe au niveau de la prestation de services provinciaux et municipaux dans la langue de la communauté minoritaire de langue officielle. Dès la fin de 1988, une entente cadre de cinq ans visant (conformément aux dispositions du paragraphe 16.(3) de la *Charte* et de la Partie VII de la *Loi*) à promouvoir la progression vers l'égalité du français et de l'anglais dans la société canadienne était signée pour la première fois avec le Nouveau-Brunswick, le Yukon, l'Île-du-Prince-Édouard, la Saskatchewan et l'Ontario ainsi que des ententes auxiliaires axées spécialement sur le développement des communautés minoritaires. En 1989, la Nouvelle-Écosse signait avec le gouvernement fédéral une entente cadre pluriannuelle, suivie par l'accord Canada-Québec sur la mise en oeuvre de la loi 142, qui garantit l'accès à des services sociaux et à des services de santé en anglais ainsi que des accords de portée plus limitée avec le Manitoba, les Territoires du Nord-Ouest et la Colombie-Britannique. Ces accords initiaux ont tous été évalués, mis à jour et renouvelés depuis 1993. Un accord quinquennal a également été signé avec la Commission de la fonction publique de Terre-Neuve pour aider à financer la mise sur pied d'un bureau de traduction et la formation linguistique des fonctionnaires de cette province. Voilà qui fournit une autre base à l'établissement, à l'orientation et à l'élargissement de la collaboration intergouvernementale, afin de favoriser l'épanouissement des communautés minoritaires de langue française et de langue anglaise, et de mieux soutenir leur développement.

La présente étude se concentre avant tout sur l'application de la Partie VII de la LLO par les institutions fédérales intervenant dans trois grands cadres d'action :

- a) la promotion des arts et de la culture, au sens étroit de stimulants à la création artistique et d'appuis aux institutions qui facilitent l'accès à la création (comme les troupes de théâtre, les orchestres, etc.);
- b) les industries culturelles et surtout celles qui sont engagées dans la production et la distribution ou la communication de produits de « consommation culturelle »,

au moyen du film, de l'enregistrement sonore ou vidéo, de la radio, de la télévision, des réseaux informatiques ou de l'édition, entre autres;

- c) les instruments qui permettent au public d'avoir accès aux aspects culturels du patrimoine canadien et des symboles de l'identité canadienne, particulièrement certaines institutions publiques comme les musées et les parcs.

Compte tenu de l'étroite relation existant entre le développement culturel et l'identité canadienne, comme en témoignent les décisions ayant conduit à la restructuration de 1993 au sein du gouvernement, la présente étude s'intéresse aussi à l'incidence de certains programmes connexes du ministère du Patrimoine canadien, en particulier ceux de Parcs Canada et de Sport Canada.

Nous avons fait les constatations suivantes :

1. Au cours de notre étude des institutions s'occupant de développement culturel, nous avons trouvé des exemples de programmes et de projets conçus pour tenir compte des besoins des communautés minoritaires de langue officielle de même que d'autres types d'activités et de politiques contribuant à la réalisation des objectifs de l'article 41. Nous tenons certes à reconnaître ici les aspects positifs de ces activités, mais en même temps, nous devons déterminer dans quelle mesure elles représentent : a) un effort conscient de mise en oeuvre de la Partie VII et plus particulièrement b) un effort **suffisant** à la lumière des objectifs établis dans cette partie de la *Loi*. La situation typique est très confuse : par exemple, tel programme qui contribue à la mise en oeuvre de la Partie VII existe sans avoir été conçu à cette fin et constitue peut-être l'exception à la règle dans une institution donnée; dans une autre institution, un ou plusieurs programmes peuvent avoir été conçus pour réaliser les objectifs de la Partie VII, mais se révéler très insuffisants, compte tenu du mandat général de cette institution au chapitre des engagements pris dans cette partie de la *Loi*. Nous avons aussi trouvé des programmes allant dans le sens des objectifs de la LLO, mais certains existaient avant 1988 et ont été plus tard réduits ou éliminés sans égard aux objectifs établis par le législateur dans la LLO adoptée cette année-là.

2. Avant d'aller plus loin dans la discussion sur le secteur du développement culturel, il faut s'arrêter au cas de la **Société Radio-Canada**. Suivant son mandat, la SRC contribue pour beaucoup à donner aux communautés minoritaires de langue officielle un plus grand accès à la diffusion dans leur propre langue d'émissions à contenu canadien. Comme il n'existe à peu près aucun autre média diffusant en français dans la plupart des régions, la contribution de la SRC à l'épanouissement des communautés francophones est essentielle. De plus, l'implantation graduelle d'un réseau pancanadien au cours des vingt-cinq dernières années a pris une grande importance sur les plans pratique et symbolique. La SRC est l'une des rares institutions fédérales qui, aiguillée par les décisions du CRTC, a joué un rôle majeur en faveur de l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle. Les communautés ont aussi pu bénéficier au fil des ans de la participation active souvent exceptionnelle des agents des stations locales et régionales de la SRC à leur vie communautaire. Chose curieuse, le mandat de la SRC (et presque toutes les mesures ayant donné aux communautés minoritaires un plus grand accès à ses services) est antérieur à l'adoption de la LLO, en 1988. Le RDI, bien qu'il

soit entré en ondes quelque six ans après sa contrepartie de langue anglaise, Newsworld, constitue une exception d'autant plus heureuse que, depuis un peu plus d'un an, les communautés peuvent se voir et être vues à l'écran, de façon positive et valorisante, comme jamais auparavant. Quand on songe aux réalisations de la SRC, on peut déplorer l'ampleur des réductions de services offerts aux communautés minoritaires de langue officielle, particulièrement aux francophones¹⁰.

Recommandation : La façon dont les opérations de la SRC seront restructurées pour tenir compte des contraintes financières ne devrait pas avoir pour effet de diminuer les services actuellement offerts aux différentes communautés minoritaires de langue officielle du Canada. Le fait que les deux engagements pris à la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* équivalent au mandat de renforcer, et non de diminuer ces services, devrait être reconnu de manière explicite dans la prise des décisions concernant la programmation et les services destinés à ces communautés.

3. Il a été presque impossible d'obtenir une évaluation précise de la mesure dans laquelle la Partie VII est mise en oeuvre dans le secteur culturel, car les institutions fédérales à l'étude n'ont pas de systèmes d'information sur l'étendue des services ou des bénéfices qu'elles offrent aux membres des communautés minoritaires de langue officielle. La seule étude existant est une analyse très laborieuse réalisée par un groupe d'associations francophones minoritaires appelé la Coalition nationale pour un financement des arts et de la culture¹¹, qui a tenté de ventiler les dépenses engagées par le gouvernement fédéral dans les arts et la culture. Aucune étude équivalente n'a été faite en ce qui concerne les dépenses consacrées à la communauté minoritaire anglophone. Dans les secteurs de dépenses où les données étaient relativement claires, soit les programmes auxquels on pouvait rattacher certaines subventions directes aux arts, le tableau est tout le contraire de ce à quoi l'on pourrait s'attendre, même en interprétant dans un sens étroit les engagements formulés à la Partie VII. En effet, les communautés minoritaires francophones recevaient, respectivement, entre la moitié et le cinquième de ce qu'elles auraient reçu si les

¹⁰ Vu les difficultés constantes qu'éprouve la SRC à desservir les minorités francophones conformément à son mandat, le CRTC lui a demandé, dans une décision datée du 26 février 1987, de réaliser une analyse des besoins en matière de télédiffusion et de produire un plan d'action détaillé. L'année suivante, il lui demandait de faire la même démarche en ce qui concerne la radio. Ces travaux se sont soldés par un plan quinquennal visant à ce que toutes les minorités de langue officielle du Canada aient accès aux services ainsi qu'à couvrir et à illustrer les multiples facettes de la vie de ces communautés; son coût a été estimé à 80 615 000 \$ pour la télévision (1988), cette somme étant répartie également entre les dépenses d'immobilisations de même que les dépenses de fonctionnement, et à 23 643 000 \$ pour la radio (1990). Le plan n'a jamais été mis à exécution. Qui plus est, la réduction des budgets consacrés aux services de télévision qui étaient fournis en 1991 a entraîné l'élimination de l'une des sept stations régionales et une réduction de 42 % de la programmation en français à l'extérieur du Québec (laquelle est passée de 41 heures à 24 heures par semaine).

¹¹ La Coalition nationale pour un financement des arts et de la culture, *Pour une place plus équitable des communautés francophones dans l'expression des arts et de la culture au pays*. Ottawa : Fédération culturelle canadienne-française, 1991. Il faut noter que cette étude a pu être réalisée grâce à une subvention du Programme de promotion des langues officielles du Secrétariat d'État.

fonds du Programme d'initiatives culturelles et du Programme d'aide aux industries culturelles avaient été répartis au prorata de la population.

4. Cette situation, que le Commissaire aux langues officielles a pourtant signalée lui aussi dans son *Rapport annuel de 1992*, persiste encore (voir l'extrait cité à la section 2 de l'annexe F). Une analyse antérieure publiée en 1986 conclut même que les critères d'accès aux programmes d'aide aux industries culturelles se trouvent en fait à exclure indirectement les minorités francophones¹². Les démarches que nous avons faites pour en savoir davantage là-dessus et sur certaines questions connexes ont donné un résultat paradoxal. Même si les données financières représentaient au fond un aspect très simple et très factuel de la question, certains hauts fonctionnaires ont consacré un temps considérable à défendre le statu quo et à en expliquer les raisons, plutôt qu'à discuter des mesures qui permettraient de redresser ce qui semble être un cas patent d'inégalité et de manquement aux engagements de la Partie VII. Personne n'a vraiment cherché à contester les données de base présentées dans le rapport de la Coalition nationale pour un financement des arts et de la culture. Les institutions axées sur le développement culturel ont été incapables de nous fournir des données détaillées venant corroborer ou contredire les conclusions de la Coalition, mais tout indique que ces conclusions étaient fondées.

Recommandation : Le ministère du Patrimoine canadien devrait élaborer des lignes directrices sur la collecte et la présentation de données qui guideront le secteur du développement culturel afin de permettre l'analyse des avantages retirés par les communautés minoritaires de langue officielle. Dans l'intervalle, les institutions appartenant à ce secteur devraient immédiatement établir un résumé de ce qu'elles ont fait pour mettre en oeuvre la Partie VII de la *Loi* afin d'orienter leurs programmes en conséquence, en attendant que soit adopté un ensemble de lignes directrices uniformes pour la collecte et la présentation de données dans le secteur du développement culturel.

5. Pendant notre étude, on ne nous a fourni aucune indication permettant de croire que la Partie VII de la *Loi* ou encore que les besoins des communautés minoritaires de langue officielle avaient joué un rôle important dans la définition des priorités de la politique culturelle, sauf dans le secteur de la radiodiffusion (la SRC et le CRTC) et dans le cadre du Programme d'appui aux langues officielles du ministère du Patrimoine canadien. En ce qui concerne les anciens ministères dont certaines composantes ont été fusionnées en 1993 à l'actuel ministère du Patrimoine canadien et ce ministère lui-même, rien ne permettait de croire que les grandes politiques concernant le développement culturel aient été formulées de manière à donner effet aux engagements de la Partie VII.

Recommandation : Le ministère du Patrimoine canadien devrait procéder à un examen complet des grandes politiques qui influent sur le développement culturel au

¹² Daniel Thériault, *L'aide fédérale au secteur culturel : Un point de vue francophone hors Québec*, Ottawa : Fédération culturelle canadienne-française, 1986.

sein du ministère lui-même et dans tous les organismes qui font rapport au Parlement par l'intermédiaire du ministre, compte tenu du cadre établi dans la loi les régissant. Cet examen devrait faire en sorte que toutes les politiques de développement culturel fassent expressément mention de la Partie VII de la LLO de 1988, suffisamment pour garantir la réalisation complète de ses objectifs, en guidant toutes les décisions entourant les programmes et l'affectation des ressources.

6. Notre étude a confirmé le rôle majeur que jouent tous les organismes culturels fédéraux dans l'épanouissement des arts et de la culture dans les deux langues officielles. Certains organismes fédéraux comme l'**Office national du film (ONF)** et **Téléfilm Canada** (Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne) ont été indispensables au développement d'une industrie cinématographique nationale et, sous l'effet des politiques en place, ont veillé à ce que cette industrie ait une composante francophone vigoureuse et dynamique ancrée au Québec et témoignant essentiellement du fait québécois. Le rôle de producteur public clé de l'ONF le distingue de Téléfilm Canada dont le mandat est d'investir (environ 110 millions de dollars par année) dans la production de longs métrages et, de plus en plus, pour la télévision. Comme on le verra plus loin, les organismes fédéraux du secteur économique attachent maintenant une grande importance à l'accès à l'information dans l'appui qu'ils offrent au secteur privé; en respectant les exigences de la LLO en matière d'accès aux services dans les deux langues officielles, les services fédéraux qui fournissent de l'information à caractère économique contribuent à donner aux citoyens francophones un accès accru à l'information sur les affaires et les questions connexes en français. L'accès à des films (et vidéos) canadiens en français s'est accru, en dépit des prétendues pressions du marché, conséquence directe des politiques linguistiques du gouvernement fédéral. Les deux organismes susmentionnés ont ainsi contribué de façon marquée à rehausser la dualité linguistique et l'égalité de statut et d'usage des deux langues officielles dans la société canadienne.

En revanche, au chapitre de la création de films (à distinguer de la distribution), le bilan est moins positif. L'actuelle répartition des programmes de l'ONF et de Téléfilm Canada fait qu'en pratique, la production de films en français représente au moins 30 % des activités de ces institutions (seuil qui est presque toujours dépassé); à de rares exceptions près, la plupart des productions sont destinées à la communauté majoritaire de langue officielle, dont elles reflètent le vécu, c'est-à-dire le vécu québécois en français de même que celui des autres provinces et des territoires en anglais. L'ONF tente également de faire participer les membres des communautés minoritaires de langue officielle à ses activités de création et, bien avant 1988, il s'était donné des programmes décentralisés pour faciliter la participation des communautés minoritaires francophones; il possède actuellement des studios à Moncton et à Toronto pour les communautés minoritaires francophones¹³. Par ailleurs, depuis l'adoption de la LLO de 1988, les secteurs d'activité de l'ONF qui favorisaient la création chez les communautés minoritaires francophones ont fait l'objet de compressions. Téléfilm Canada agit pour sa part en fonction d'un mandat axé

¹³ Comme les employés anglophones travaillant au siège de l'ONF à Montréal appartiennent, par définition, à la communauté minoritaire anglophone du Québec, la question de leur participation aux activités de création se pose d'une manière différente, qu'il est difficile d'analyser dans le contexte de la présente étude.

avant tout sur la garantie de projets appelés à connaître un succès commercial. Il s'ensuit que les communautés de langue officielle n'ont pratiquement guère été prises en considération.

Même si l'ONF et Téléfilm Canada affichent un excellent bilan quant à la promotion d'un juste équilibre entre la majorité francophone au Québec et la majorité anglophone hors Québec, ni l'un ni l'autre n'avait pour politique de renforcer la dualité linguistique canadienne en lançant de nouvelles initiatives en vue de donner effet à l'article 41.

Recommandation : Il conviendrait de réaliser, au niveau des activités cinématographiques de l'Office national du film et de Téléfilm Canada, un certain équilibre : a) qui tienne compte de la proportion de Canadiens d'expression française et de Canadiens d'expression anglaise appartenant aux communautés minoritaires de langue officielle; b) qui reflète l'intention du législateur de favoriser leur épanouissement. Par exemple, on pourrait déterminer dans les protocoles d'entente établis entre le ministère du Patrimoine canadien et ces organismes qu'au moins 15 % de l'aide accordée à la réalisation de films en français doit être consacrée aux communautés minoritaires francophones et qu'un pourcentage proportionnel doit l'être à la réalisation de films en anglais par la communauté minoritaire anglophone.

Recommandation : Téléfilm Canada devrait réserver une partie de son budget de fonctionnement à des fonds de démarrage, afin d'encourager une participation équitable des membres des communautés minoritaires de langue officielle à l'industrie cinématographique dans les domaines de la technique et de la création (production, direction, écriture, interprétation) et afin d'assurer la distribution au Canada de productions de grande qualité. Ce programme devrait être soutenu conjointement par l'ONF, la capacité technique et organisationnelle de cet organisme contribuant ainsi à le structurer et à en assurer la qualité professionnelle. Étant donné la nature même du développement d'une capacité de production à l'étape du démarrage, il faudrait que Téléfilm Canada renonce, pour les besoins de ce programme spécial, à ne s'intéresser qu'aux longs métrages et accepte aussi des produits cinématographiques revêtant d'autres formats.

7. Il existe une grande possibilité de s'appuyer sur ces institutions-clés de l'industrie cinématographique pour instaurer, de concert avec d'autres organismes culturels fédéraux, un système coordonné de diffusion qui permettra aux communautés minoritaires de langue française et de langue anglaise d'avoir accès aux biens culturels dans l'ensemble des provinces et des territoires, même dans les localités peu peuplées et éloignées. Les grandes lignes de ce système devraient être définies dans le cadre de consultations; elles pourraient intégrer un équilibre judicieux entre les activités de diffusion des institutions fédérales, l'entrepreneuriat du secteur privé ainsi que des subventions garantissant une distribution d'envergure (par exemple, grâce à l'action coopérative ou à d'autres mécanismes), là où les forces du marché font que les petits groupes minoritaires de langue officielle ne constituent pas un stimulant commercial suffisant.

Recommandation : Le ministère du Patrimoine canadien devrait jouer un rôle prépondérant dans l'élaboration d'une stratégie applicable à l'ensemble des institutions fédérales d'importance qui interviennent dans le secteur du développement culturel, afin qu'il existe un système coordonné de distribution permettant à nos communautés minoritaires de langue officielle d'avoir accès aux biens culturels dans leur propre langue. Ce système devrait être géré par l'entremise de protocoles d'entente établis entre le ministère et les institutions visées et ménager aux membres des communautés minoritaires de langue officielle une possibilité suffisante de participer à la *création* de produits culturels diffusés par l'intermédiaire du film, de la vidéo et des autres médias électroniques.

Le deuxième grand objectif de ce système devrait être de diffuser les créations des communautés minoritaires de langue officielle auprès du grand public canadien et de les faire connaître.

8. Étant donné l'importante contribution des organismes fédéraux à la promotion de la dualité linguistique des majorités francophone et anglophone des provinces et des territoires, il est regrettable que certaines institutions d'envergure continuent de projeter une image de la culture canadienne dans laquelle nos communautés minoritaires de langue officielle n'ont généralement pas une place adéquate. Par exemple, le **Centre national des Arts** n'a aucun programme ou politique manifeste qui soulignerait l'existence d'artistes du domaine des arts de la scène ou de créateurs appartenant aux communautés minoritaires de langue officielle, qui favoriserait plus spécialement la présentation d'oeuvres reflétant le vécu des minorités. Soulignons toutefois une exception notable, soit *Les quinze jours de la dramaturgie des régions*, pendant lesquels on a présenté, en mai 1995, des troupes professionnelles francophones de l'Ontario, de l'Acadie et du Manitoba. Le **Musée des beaux-arts du Canada** ne semble pas avoir de politique bien établie en matière d'acquisition et d'exposition qui refléterait la contribution des communautés minoritaires de langue officielle, bien que certains artistes de ces communautés soient représentés dans les collections. À l'heure actuelle, nos communautés minoritaires de langue officielle sont rarement visibles dans les expositions du **Musée canadien des civilisations**. Cette observation vaut également pour une institution de moindre envergure, soit le **Musée national des sciences et de la technologie**, mais il faut reconnaître que les centres d'intérêt de ce dernier sont beaucoup plus restreints et qu'il est donc beaucoup moins en mesure d'appliquer la Partie VII de la LLO à sa philosophie d'exposition¹⁴.

Par contre, ces trois grandes institutions ont des politiques claires en ce qui concerne la mise en valeur du vécu culturel des Autochtones et des Premières nations, et les trois veillent, dans les faits, à représenter de façon équitable la perspective culturelle et l'image qu'ont d'elles-mêmes

¹⁴ Dans l'ordre actuel des choses, le musée tient peu compte du contexte social dans la présentation des sciences et de la technologie. Cependant, si l'on venait à penser que le musée doit insister davantage sur le contexte social et sur les répercussions de la technologie sur la société (éventualité qui n'a rien d'improbable), il faudrait alors que le vécu des communautés minoritaires de langue officielle soit représenté de manière adéquate et équitable dans les contextes sociétaux présentés.

diverses minorités beaucoup moins nombreuses que nos communautés minoritaires de langue officielle. Mentionnons, à titre d'exemple, les minorités visibles et les communautés ethnoculturelles issues de l'immigration dont les traits culturels se rattachent à d'autres parties du monde. Voilà une façon salubre et appropriée de reconnaître la diversité de la société canadienne, qui en même temps, passe sous silence le patrimoine culturel distinctif et les traditions de nos communautés minoritaires de langue officielle.

9. Voulant savoir pourquoi les communautés minoritaires de langue officielle suscitaient aussi peu d'attention, nous avons découvert que se pose dans des institutions comme le Centre national des Arts, le Musée des beaux-arts du Canada et le Musée canadien des civilisations une importante question d'autonomie. Chacune est forcée de faire des choix difficiles et jouit d'une autonomie devant protéger la qualité professionnelle des choix effectués, tout particulièrement contre les pressions de la politique partisane ou les courants d'opinion passagers.

On nous a appris par exemple que le principal critère appliqué à la programmation du Centre national des Arts était celui de la qualité. Le **Centre national des Arts** réalise un programme bien connu et fort prisé dans le cadre duquel il présente des oeuvres reflétant la culture et le vécu des Autochtones et des Premières nations ainsi que des artistes issus de ces groupes; pourtant, son administration a platement rejeté toute allusion voulant que, pour offrir un programme équilibré, il faudrait aussi songer à faire une place aux communautés minoritaires de langue officielle du Canada. On nous a fourni un seul exemple de participation entre le CNA et une minorité de langue officielle (collaboration avec le Cercle Molière de Winnipeg), en insistant sur le fait que le seul critère appliqué en l'occurrence était celui de la qualité. Toutefois, alors qu'il était question des répercussions du critère de la « qualité » sur la programmation, l'administration a fait valoir que ses politiques garantissaient la représentation des communautés minoritaires issues de l'immigration (récente) ainsi que des minorités visibles.

Le cas du **Musée des beaux-arts du Canada** est quelque peu différent, puisque son mandat est formulé très explicitement pour ne pas qu'il se limite aux créations canadiennes dans le domaine des beaux-arts. Il compte effectivement dans ses collections un nombre indéterminé d'oeuvres provenant des communautés minoritaires de langue officielle. L'administration s'est montrée disposée à considérer la représentation des artistes des communautés minoritaires de langue officielle et de leurs communautés dans les collections ainsi que leur présence dans la planification à long terme des expositions et des manifestations spéciales.

Les expositions et présentations du **Musée canadien des civilisations** offrent peu d'illustrations du vécu des communautés minoritaires de langue officielle. Dans le visage qu'il présente de la société canadienne, ces communautés sont loin d'occuper la place correspondant à l'intention du législateur clairement énoncée dans l'article 41 de la *Loi*, même en tenant compte des initiatives récentes. Les administrateurs du musée ont présenté la question sous l'angle de l'autonomie professionnelle des historiens en place, qui doivent trouver des idées d'exposition, obtenir l'approbation des concepts, puis agir comme conseillers pour la conception et l'installation de l'exposition proprement dite. Les administrateurs croient que le musée aurait tort d'orienter par des politiques ou des mesures administratives le travail accompli par ces historiens de façon

indépendante, dans le but de faire une plus grande place aux communautés minoritaires de langue officielle dans les expositions. On nous a indiqué par ailleurs que les historiens anglophones du musée étaient recrutés à l'extérieur du Québec et les historiens francophones, au Québec. Le musée ne compte donc aucun historien faisant partie d'une communauté minoritaire de langue officielle.

Cela étant dit, les administrateurs de ces institutions nous ont bien fait comprendre qu'ils prendraient bonne note des orientations stratégiques claires qui leur seraient présentées.

10. De toute évidence, nos communautés minoritaires de langue officielle, qui comptent environ 1,8 million de personnes, demeurent les « minorités invisibles » de nos principales institutions culturelles et nationales. Tandis que les pratiques muséographiques s'appuient de plus en plus sur les médias de télécommunications pour les questions d'accès, il est essentiel que nos institutions culturelles nationales — le Centre national des Arts, le Musée des beaux-arts du Canada et le Musée canadien des civilisations — démontrent par leurs activités leur engagement à appuyer le développement de nos communautés minoritaires de langue officielle. Elles devraient veiller activement à ce que leurs activités rejoignent ces communautés, surtout dans les localités peu peuplées ou éloignées, où les oeuvres ne peuvent être diffusées normalement par le secteur privé, faute de marché suffisant.

Recommandation : Les institutions culturelles nationales — particulièrement le Centre national des Arts, le Musée des beaux-arts du Canada et le Musée canadien des civilisations — devraient veiller à ce que leurs programmes et leurs présentations reflètent suffisamment, comme il se doit, le vécu des communautés minoritaires de langue officielle ainsi que leurs caractéristiques culturelles et leurs créations artistiques¹⁵.

Recommandation : Le Centre national des Arts, le Musée des beaux-arts du Canada et le Musée canadien des civilisations devraient mettre sur pied des mécanismes spéciaux de diffusion (y compris des moyens d'accès par les télécommunications) de leurs collections et de leurs « produits » (vidéos, enregistrements sonores, bases de données et ressources culturelles semblables), afin de mieux servir les communautés minoritaires de langue officielle, spécialement dans les localités peu peuplées et éloignées. Le Musée canadien des sciences et de la technologie, qui a déjà fait d'importants pas en ce sens, devrait s'engager dans une démarche semblable pour permettre l'accès à ses collections et à ses bases de données.

11. Le fait que **Parcs Canada** ait été rattaché au ministère du Patrimoine canadien témoigne du rôle grandissant que jouent les parcs dans le tissu social de notre pays. Bon nombre des principaux parcs, édifices et lieux historiques administrés par Parcs Canada furent désignés à l'origine en raison des liens qui les rattachaient à l'histoire militaire du Canada ou aux

¹⁵ Voir aussi la recommandation formulée dans la partie précédente concernant l'ajout du Musée canadien des civilisations à la liste des institutions clés visées par l'actuelle initiative entourant la mise en oeuvre de la Partie VII.

interventions des autorités gouvernementales. Ces aspects historiques sont beaucoup plus souvent soulignés que la relation existant entre les parcs et les communautés environnantes. Dans les sondages sur les raisons qui motivent les gens à voyager au Canada, le réseau des parcs (plus de 700 lieux, dont 113 sont la propriété du gouvernement du Canada) se classe au deuxième rang (précédé seulement par la visite de parents); ce réseau constitue donc un élément clé dans la promotion du tourisme. Parcs Canada élabore actuellement divers thèmes qui seront mis en valeur dans le réseau des parcs. Le cadre dans lequel seront réalisés les programmes coopératifs (avec les provinces, le secteur privé, etc.) visant à promouvoir le tourisme et à faire mieux connaître le Canada, la société canadienne et l'identité canadienne feront une place importante à certains sujets comme la pêche, l'élevage, la fabrication et le rôle des femmes et des Autochtones. Dans ce contexte, il y a tout lieu de considérer la présence des communautés minoritaires de langue officielle comme un facteur contribuant lui aussi au développement d'un tourisme axé sur la promotion des aspects fondamentaux de l'identité canadienne.

Recommandation : Parcs Canada devrait mettre sur pied un programme qui, s'appuyant sur le réseau des parcs et des lieux historiques fédéraux, permettrait de faire mieux connaître le rôle des communautés minoritaires de langue officielle dans l'ensemble des provinces et des territoires. Ce programme devrait être conçu en étroite collaboration avec les représentants de ces communautés et faire en sorte :

- qu'elles soient directement associées à la gestion des parcs et des lieux pertinents (par l'intermédiaire de certaines de leurs associations coopératives et de leurs entreprises privées);
- qu'elles utilisent les parcs et les lieux pertinents de leur région pour la tenue d'activités communautaires (augmentant ainsi leur visibilité auprès de tous les visiteurs);
- qu'elles coopèrent au développement du tourisme à l'extérieur des lieux historiques et des parcs, de manière à multiplier pour les visiteurs les occasions d'apprécier leur style de vie ainsi que leur culture propre et d'entrer en contact avec leurs membres.

12. Au ministère du Patrimoine canadien, le secteur **Sport amateur** contribue à faciliter l'accès aux activités sportives. Malheureusement, sauf dans certains programmes réalisés au Québec, on a fait peu d'effort pour promouvoir la dualité linguistique dans la pratique du sport amateur, et aucun programme d'importance n'a été lancé pour donner effet à la Partie VII de la LLO. La plupart des sports sont dominés par des organismes qui fonctionnent en anglais et qui ne se préoccupent guère du français. Ces dernières années, quelques initiatives ont été lancées pour permettre aux athlètes francophones hors Québec de prendre part à des manifestations sportives organisées en français, comme c'est le cas des *Jeux de l'Acadie*, des *Jeux de l'Ouest* et des *Jeux de l'Ontario*. Ces initiatives très modestes, réalisées grâce à l'action communautaire, ont obtenu très peu d'appui des programmes de Sport amateur. Les

anglophones du Québec qui habitent les Cantons de l'Est et les régions autres que la région montréalaise connaissent des difficultés semblables.

Compte tenu de l'importance que revêt le sport dans la vie des jeunes Canadiens, il faut prendre des mesures spéciales pour donner aux membres des communautés minoritaires de langue officielle des occasions accrues de pratiquer les sports dans leur propre langue.

Recommandation : Il faudrait revoir les programmes de Sport amateur en vue de cerner les cas où ces programmes pourraient renforcer davantage la dualité linguistique. Plus spécialement, il faut que certains programmes clairement identifiés permettent aux membres des communautés minoritaires de langue officielle de participer à des manifestations où leur langue est la principale langue de communication; le renforcement des liens entre les communautés minoritaires de langue officielle au niveau provincial et entre les provinces et les territoires devrait constituer l'un des thèmes de ces programmes.

13. La concentration d'institutions culturelles dans la région de la capitale nationale a fait naître d'importants programmes qui tentent de réunir certaines activités culturelles fédérales, provinciales et municipales dans un cadre commun soulignant la dualité linguistique et la diversité du patrimoine culturel du Canada. La **Commission de la capitale nationale (CCN)** joue un rôle de premier plan dans la promotion d'activités concertées comme Bal de neige et le Festival du patrimoine canadien, au Parc Jacques-Cartier, à Hull. Les activités de Cultures Canada ont aussi pris rapidement de l'ampleur, grâce surtout à la forte participation de TV Ontario et du réseau Bravo. Étant donné les ressources limitées qui sont réservées aux activités culturelles (comparativement aux fonds engagés dans le développement des infrastructures de la région de la capitale nationale), la CCN tente de jouer un rôle d'instigateur et de donner à l'aide qu'elle offre un effet multiplicateur auprès des autres intervenants qui participent aux activités conjointes.

Recommandation : Le cadre des mesures destinées à mettre en oeuvre la **Partie VII de la LLO** devrait s'inspirer de ce que fait la CCN pour promouvoir les activités de développement culturel qui mettent en valeur la dualité linguistique. Il faudrait chercher tout spécialement à rattacher les activités concertées de la région de la capitale nationale à un vaste programme permettant d'utiliser les médias modernes pour atteindre les communautés minoritaires de langue officielle partout au Canada.

14. En septembre 1994, un vaste examen des programmes du gouvernement s'est amorcé à toute vapeur. Comme notre étude sur la mise en oeuvre de la **Partie VII de la LLO de 1988** avait débuté le 23 mars 1994, que 200 hauts fonctionnaires de quelque 55 institutions fédérales avaient déjà discuté avec notre équipe d'enquêteurs des enjeux et des défis entourant la mise en oeuvre de l'article 41 pendant près de deux heures, et que le Cabinet avait établi (après que le ministère du Patrimoine canadien eut consulté les gestionnaires d'une douzaine de ministères et d'organismes fédéraux en juin et en juillet 1994) un nouveau cadre ministériel d'imputabilité relativement à la mise en oeuvre des articles 41 et 42 de la *Loi*, il n'était pas déraisonnable de

s'attendre à ce que l'examen de programmes tienne pleinement compte des objectifs de l'article 41. Or, nous avons trouvé très peu d'indices en ce sens. Plutôt que de fournir l'occasion de remédier aux lacunes du passé, il semble que l'examen des programmes gouvernementaux ait souvent entraîné une nouvelle réduction des avantages que les programmes fédéraux peuvent procurer aux communautés minoritaires de langue officielle. Après la nomination d'un nouveau président et d'un nouveau directeur, le **Conseil des arts** a entrepris à son tour de revoir son mandat, tenant pour cela d'un bout à l'autre du pays des consultations qui se sont poursuivies jusqu'en 1995. Au cours d'une entrevue que nous avons eue auparavant avec le cadre supérieur responsable de cet organisme, nous avons constaté qu'on y connaissait bien la situation des communautés minoritaires de langue officielle, particulièrement dans ses dimensions artistiques et culturelles, qu'on y comprenait exceptionnellement bien l'esprit et la lettre de la LLO et qu'on adhéraient fortement aux objectifs de l'article 41. Toutefois, au printemps 1995, des données du Conseil des arts ont révélé que le taux de succès des demandes de subvention présentées par les membres des communautés minoritaires francophones au cours de la dernière année était tombé à 14 %, alors qu'il s'était situé dans les 20 % au cours des quatre années précédentes; de plus, fait inquiétant, le nombre de demandes avait lui aussi diminué.

Recommandation : Quand le Conseil des arts, qui demeure le plus important organisme subventionnaire du monde des arts, tente, de concert avec d'autres ordres de gouvernement, d'obtenir une participation financière accrue du secteur privé et quand il revoit ses programmes et ses systèmes de gestion, il devrait s'assurer que les communautés minoritaires de langue officielle en retirent effectivement des bienfaits s'accordant avec l'objectif de la Partie VII de la LLO. Le Conseil des arts a déjà l'avantage de disposer de données supérieures à la moyenne sur les retombées de ses programmes; il devrait revoir et améliorer ses systèmes de gestion pour qu'au moins 15 % des fonds destinés à la communauté artistique francophone aillent aux communautés minoritaires francophones et pour qu'un pourcentage proportionnel des fonds destinés à la communauté artistique anglophone aille à la communauté minoritaire anglophone.

15. Le **secteur de la radiodiffusion** englobe à la fois la radiodiffusion et la télédiffusion de même que la diffusion d'émissions de radio et de télévision par les autres moyens qu'offrent par exemple le câble et les liaisons satellites. Les techniques modernes de transmission numérique rendront sous peu tous les médias interchangeables, étant donné la facilité avec laquelle on peut les rendre accessibles au plus grand nombre. La radiodiffusion a donc des ramifications culturelles qui dépassent considérablement le rôle déjà important qu'elle joue en matière de loisirs, de divertissement et d'information. Exposés à un monde des communications qui se développe rapidement, les citoyens du Canada ont l'esprit et l'imagination modelés, consciemment ou non, par ce qu'ils voient et entendent dans les médias électroniques. La force de la présence américaine n'est pas entièrement étrangère au fait que la plupart des images

projetées dans les bureaux, les entreprises, les écoles et les foyers canadiens à l'extérieur du Québec suggèrent un monde où une seule langue, l'anglais, tient une place importante¹⁶.

Eu égard au développement des communautés minoritaires de langue officielle, il est impératif que le gouvernement fédéral joue un rôle de premier plan afin de promouvoir et de projeter une image plus positive de la dualité linguistique, non seulement dans les médias traditionnels que sont la radio et la télévision, mais aussi sur l'inforoute de plus en plus vaste qui sert au commerce et à l'industrie. Dans un environnement multimédia, il est d'une importance vitale que les équipements et les logiciels permettent l'accès simultané à l'information en français et en anglais. Lorsque l'accès en français n'est pas simultané, les francophones unilingues se trouvent injustement privés; ce qui est un traitement inéquitable. Quant aux francophones bilingues, ils apprennent d'abord à utiliser ces outils en anglais; après quoi, ils trouvent souvent plus simple de poursuivre dans cette langue plutôt que tout réapprendre dans la langue officielle

qu'ils préféreraient au départ. Le gouvernement du Canada, présent partout au Canada grâce à ses ministères et à ses organismes, occupe une position unique pour projeter auprès des Canadiens l'image d'un pays dans lequel la dualité linguistique compte vraiment. Au lieu d'accepter que nos concitoyens francophones soient engloutis dans un réseau mondial de réseaux en anglais, on pourrait rallier des forces vives afin de veiller à ce que pratiquement **tous les citoyens — même ceux des régions éloignées — aient accès à de multiples choix en matière de communications dans leur langue officielle.**

L'existence même de ces nouveaux médias offre des occasions accrues de briser l'isolement géographique et d'établir des **maillages plus créatifs entre communautés**, y compris à l'intérieur d'une même province. À cet égard, une initiative du Programme de promotion des langues officielles (devenu le Programme d'appui aux langues officielles au ministère du Patrimoine canadien) est digne de mention. Ce programme a en effet favorisé le développement d'une trentaine de stations de radio communautaire gérées par des communautés minoritaires de langue officielle dans cinq provinces et un territoire. Ces stations sont un point de convergence des efforts déployés en faveur du développement des réseaux de communication des communautés minoritaires.

Dans un proche avenir, les services gouvernementaux seront de plus en plus accessibles par l'intermédiaire des moyens de communication électroniques. Cette voie d'accès est d'une importance stratégique, puisqu'elle permet au gouvernement fédéral d'entretenir le dialogue avec les communautés minoritaires de langue officielle au sujet de l'application de la Partie VII de

¹⁶ On ne peut surestimer les répercussions qu'aura dans l'avenir la dimension multimédia du secteur culturel sur le statut et l'usage du français et de l'anglais ainsi que sur l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle. Les résultats d'une recherche poussée, réalisée au cours des 15 dernières années au sujet de l'importance relative de divers facteurs sociologiques et psychologiques expliquant ou favorisant la vitalité ethnolinguistique dans un milieu multilingue, y compris de multiples études récentes par Bourhis, Landry et Allard fournissant une évidence empirique au Canada, ne laissent place à aucun doute.

la LLO. L'accès aux systèmes modernes de communication et de distribution est un instrument fondamental de développement communautaire¹⁷.

Recommandation : Il faudrait concevoir, de concert avec les communautés minoritaires de langue officielle, un important programme favorisant l'utilisation des nouvelles technologies de communication pour : a) renforcer ces communautés en facilitant les maillages entre les institutions et les associations qui les servent, b) faciliter les rapprochements entre membres habitant des régions différentes, c) améliorer l'accès à toute la gamme des services et des appuis offerts par les institutions fédérales dans l'ensemble des secteurs d'activité (et non seulement dans le domaine culturel).

B. Développement économique, développement des ressources humaines et acquisitions fédérales

La présente section porte sur la mise en oeuvre de la Partie VII par les institutions fédérales qui jouent un rôle en développement économique et en développement des ressources humaines.

Dans la structure actuelle du gouvernement fédéral, un seul ministère, celui du Développement des ressources humaines, est responsable de la plupart des activités de ce secteur. Le développement économique, quant à lui, relève de plusieurs ministères et de toute une gamme d'autres organismes. La présente section porte sur les deux secteurs en raison de leur caractère complémentaire. Il y est également question des stratégies d'acquisitions, à cause des répercussions d'ordre économique des dépenses faites à ce titre non seulement par les ministères et organismes fédéraux mais aussi par les sociétés d'État.

Il convient de signaler que le ministère du Patrimoine canadien est responsable d'un aspect du développement des ressources humaines qui a des répercussions considérables sur les communautés minoritaires de langue officielle : le Programme des langues officielles dans l'enseignement. Ce programme canalise des fonds fédéraux vers les provinces et les territoires afin de les aider : a) au chapitre de l'enseignement du français et de l'anglais en tant que langues secondes dans le cadre des systèmes d'éducation (primaire, secondaire) provinciaux ou territoriaux; b) à offrir l'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire dans leur langue aux citoyens qui font partie de communautés minoritaires de langue officielle. Ce programme déjà ancien, élément clé des efforts de l'administration fédérale pour favoriser le développement des communautés minoritaires de langue officielle au Canada, a été abondamment examiné dans

¹⁷ Plusieurs des recommandations contenues dans ce rapport concernent le recours aux technologies modernes de communication pour faciliter le développement des communautés minoritaires de langue officielle. Toutes les recommandations faites à ce sujet devraient être intégrées dans une stratégie coordonnée, au sens de l'article 42 de la LLO.

d'autres contextes et il l'est dans ce rapport à la section II.-A., « Développement culturel ». Il en est également question dans d'autres parties du rapport, car il peut avoir des interactions avec d'autres aspects des activités fédérales qui visent à mettre en oeuvre la Partie VII de la LLO.

À l'exception, peut-être, de la communauté anglophone de Montréal, la plupart des communautés minoritaires de langue officielle sont très nettement désavantagées par l'insuffisance de leur développement économique et du développement de leurs ressources humaines (voir la figure 1).

Figure 1

**INDICATEURS TYPES DU DÉSAVANTAGE SOCIAL ET ÉCONOMIQUE
DES COMMUNAUTÉS MINORITAIRES DE LANGUE OFFICIELLE¹**

Développement économique

- Communautés dépendantes de secteurs économiques en déclin ou soumis à d'importantes fluctuations en raison de l'évolution des marchés mondiaux : pêche, exploitation forestière, exploitation minière et agriculture;
- revenu familial au-dessous de la moyenne;
- peu de grandes entreprises contrôlées par la communauté minoritaire;
- manque d'infrastructures d'affaires et tradition d'entrepreneuriat faible;
- taux de chômage relativement élevé;
- mauvaise perception des entreprises par les banques et les établissements financiers;
- absence de programmes économiques provinciaux axés sur les besoins de la communauté minoritaire;
- les entreprises contrôlées par la communauté minoritaire sont sous-représentées parmi les fournisseurs du gouvernement².

Développement des ressources humaines

- Faiblesse des services sociaux et de santé en langue française dans beaucoup de provinces;
- taux élevé d'analphabétisme fonctionnel (habituellement deux fois plus élevé que la moyenne provinciale) chez les francophones minoritaires de 40 ans et plus;
- anglicisation précoce des enfants francophones minoritaires en raison du manque d'accès à des garderies et à la maternelle où se parle le français;
- peu de collègues communautaires dans beaucoup de provinces³;
- accès limité à des programmes universitaires en français, sauf au Nouveau-Brunswick et dans l'est de l'Ontario; manque de programmes universitaires en langue française dans la plupart des branches du génie, de la médecine et des sciences appliquées³.

NOTES

¹ La communauté minoritaire anglophone de Montréal fait jusqu'à un certain point exception à la plupart des indicateurs.

² Comme l'indique la présente étude, il n'y a pas de données complètes.

³ On ne dispose de données comparatives que pour l'Ontario, où les Franco-Ontariens ont de 10 à 30 % des chances des non-francophones d'accéder à des programmes universitaires dans la plupart des disciplines du génie, de la médecine et de la technologie. Le manque de programmes collégiaux communautaires en langue française a fait que, jusqu'à l'établissement graduel, à partir de 1991, d'un réseau de collèges communautaires de langue française, seule une poignée de Franco-Ontariens a reçu une formation en technologie et en sciences appliquées (en anglais). (Voir Churchill, Frenette et Quazi, *Éducation et besoins des Franco-Ontariens*, vol. 2, Conseil de l'éducation franco-ontarienne, 1985.)

C'est dans le secteur du développement économique et du développement des ressources humaines que les effets d'un manque de leadership fort au niveau du Cabinet pour appliquer la Partie VII et que la faible priorité accordée à son application avant le mois d'août 1994 étaient le plus évidents. Malgré le fait que les hauts fonctionnaires se montrent généralement fort attachés à la dualité linguistique, dans ces domaines de développement leur planification tend à privilégier l'atteinte d'objectifs clairs, déterminés à l'intérieur d'un vaste cadre de priorités gouvernementales. La plupart des organismes trouvent difficile d'intégrer le développement communautaire à leurs plans d'affaires et à leurs pratiques institutionnelles; de plus, cette notion rendait nombre de cadres perplexes.

Au cours de l'étude, nous avons relevé un exemple significatif d'initiative fédérale qui visait à favoriser le développement économique dans diverses collectivités au Canada : la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones (Stratégie CDEA). Toutefois, les efforts pour utiliser cet exemple afin de stimuler la discussion sur le rôle des ministères fédéraux à vocation économique dans la mise en oeuvre de la Partie VII ont été décevants. Les cadres supérieurs et les gestionnaires de programme étaient dans une large mesure inconscients des désavantages relatifs qui minent les communautés minoritaires de langue officielle sur le plan du développement économique et du développement des ressources humaines. C'est ce qui explique peut-être pourquoi on hésitait à comparer la mise en application de la Partie VII avec la Stratégie CDEA. De plus, certains cadres supérieurs croyaient que l'engagement indiqué dans la Partie VII était simplement « déclaratoire » et qu'il n'avait nulle incidence sur les programmes, en particulier dans le secteur économique et celui des ressources humaines.

Malgré d'importantes différences entre les clientèles visées, la pertinence de la Stratégie CDEA comme analogie est devenue de plus en plus évidente au fur et à mesure que notre étude avançait. Le Rapport 1993 du Vérificateur général du Canada révèle que la Stratégie CDEA s'est heurtée à nombre des questions complexes qui se posent aux institutions fédérales dans la mise en oeuvre de la Partie VII. En effet, malgré une action plus vigoureuse de la part du Cabinet sur le plan de l'orientation et de l'établissement de priorités et malgré la mise en place de structures de gestion et de contrôle, y compris d'un comité de gestion composé de hauts fonctionnaires, les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes. Le vérificateur général écrivait : « Quatre ans environ après l'annonce de la Stratégie [...] il n'existait aucun plan global de mise en oeuvre. » (p. 317) C'est d'autant plus important que la Stratégie CDEA comprenait des éléments qui ne figurent pas dans la stratégie gouvernementale actuelle d'application de la Partie VII; ainsi, elle précisait clairement les objectifs en matière de financement visé pour le développement économique des collectivités autochtones (873,7 millions de dollars). Les programmes novateurs comme le Programme d'aide préscolaire aux enfants Autochtones (84 millions de dollars) géré conjointement par le ministère de la Santé et les peuples autochtones et le programme Les Chemins de la réussite (300 millions de dollars) géré par le ministère du Développement des ressources humaines et les peuples autochtones comptaient également des éléments qui ne figurent pas dans l'actuelle stratégie gouvernementale d'application de la Partie VII.

Nos constatations sont les suivantes :

1. Avant le mois d'août 1994, à l'exception de quelques projets mineurs dont certains financés en partie par le ministère du Patrimoine canadien, aucune tentative importante n'a été faite par un ministère fédéral, un organisme ou une société d'État examiné dans le cadre de la présente étude pour mettre en oeuvre les engagements de la Partie VII dans le domaine du développement économique et du développement des ressources humaines.

2. Pour la Partie VII, le programme fédéral le plus important dans le domaine du développement des ressources humaines est le « programme des langues officielles dans l'enseignement » du ministère du Patrimoine canadien. Depuis sa création au début des années 1970, ce Programme a grandement contribué à amener les provinces à répondre aux besoins des communautés minoritaires de langue officielle. Récemment, par exemple, le Programme a beaucoup contribué à la création de trois collèges francophones d'arts appliqués et de technologie en Ontario, à la consolidation de la faculté de droit de l'Université de Moncton, au Nouveau-Brunswick, et à la mise sur pied du Centre éducatif, culturel et communautaire La Picasse, à Petit-de-Gra, en Nouvelle-Écosse.

3. La présente étude a bien permis de relever un certain nombre de programmes ou de projets prometteurs qui contribuent effectivement à améliorer la situation des deux langues officielles dans la société canadienne et qui influent sur le développement économique et le développement des ressources humaines des communautés minoritaires de langue officielle. Que ces initiatives découlent d'une volonté consciente de réaliser les engagements de la Partie VII de la LLO de 1988 ou qu'elles soient attribuables à d'autres facteurs, elles n'en sont pas moins dignes d'éloges et elles doivent être poursuivies. La **Société canadienne des postes**, par exemple, a mis au point des **initiatives prometteuses**, dont certaines sont résolument liées à son rôle d'entreprise consciente de ses responsabilités collectives. L'une d'elles consiste en un engagement à long terme à poursuivre un programme de promotion de l'alphabétisation en français et en anglais partout au Canada. Le programme comprend la commandite de récompenses destinées aux particuliers, aux organismes et aux entreprises qui se sont distingués par leur travail de promotion de l'alphabétisation. Il comprend également la réalisation d'une série de vidéos de motivation et d'éducation portant sur des questions reliées à l'alphabétisation. On s'est particulièrement efforcé d'inclure des francophones de l'Alberta, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick.

4. Malgré l'augmentation du nombre de projets et d'initiatives prometteurs — ils se sont en effet multipliés depuis quelques mois — l'application systématique de la Partie VII par les ministères, organismes et sociétés d'État du gouvernement du Canada les plus intéressés au développement économique et social reste encore à venir. Certaines activités sont au programme pour les exercices 1995-1996 et 1996-1997, soit huit ou neuf ans après l'adoption de la LLO de 1988. Comme il faudra consulter les communautés elles-mêmes pour connaître leurs priorités, de nouveaux retards sont inévitables à moins qu'un leadership politique de haut niveau soit exercé de façon soutenue.

5. L'établissement, en novembre 1993, du Comité d'adaptation des ressources humaines de la francophonie canadienne a marqué une étape importante dans la démarche vers une **consultation coordonnée sur la planification du développement des ressources humaines**. Créé conjointement par la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada et le Conseil canadien de la coopération, le Comité est subventionné par le ministère du Développement des ressources humaines et bénéficie de l'aide technique et logistique de Statistique Canada et du ministère du Patrimoine canadien. On y a commencé à constituer un ensemble complet de données statistiques sur les besoins en formation des francophones, fait les premières recommandations concernant la formation professionnelle des francophones à l'extérieur du Québec et mis sur pied des groupes de travail consultatifs sur le développement économique, la formation professionnelle et les entreprises culturelles.

Au début de 1995, le Comité a produit la première version d'un plan directeur pour le développement à long terme des ressources humaines des communautés minoritaires francophones (Plan directeur de l'adaptation de la main-d'oeuvre de la francophonie canadienne). Des consultations régionales effectuées auprès de communautés francophones de Winnipeg, de Moncton, de Toronto et de Vancouver ont été suivies par une consultation nationale qui s'est tenue le 27 avril 1995 à Ottawa. Une version révisée et améliorée du plan directeur a été adoptée par le Comité et présentée au ministre du Développement des ressources humaines à l'automne. Le rapport comprend nombre de propositions novatrices, dont une recommandation sur la création d'un organisme national permanent qui formulerait des conseils en matière de développement économique et de développement des ressources humaines pour les francophones en situation minoritaire, le *Conseil permanent de la formation de la main-d'oeuvre et du développement économique des communautés de la francophonie canadienne* et qui serait soutenu par des conseils régionaux et des « corporations » communautaires.

6. Le soutien accordé au Comité d'adaptation des ressources humaines de la francophonie canadienne fait partie du petit nombre d'initiatives prises récemment par le **ministère du Développement des ressources humaines**, pour donner suite à la Partie VII. Toutefois, malgré les investissements de plus de trois milliards de dollars par année dans une gamme variée de programmes offerts directement ou indirectement par le gouvernement fédéral dans le domaine du développement des ressources humaines, y compris l'appui des programmes d'alphabétisation¹⁸, il n'existe encore, pour la plupart des francophones vivant en situation minoritaire, aucun grand programme de rattrapage et de formation s'adressant spécifiquement à eux (voir les extraits du *Rapport annuel 1992* dans lesquels le Commissaire aux langues officielles traite de cette situation à la section 3 de l'annexe F). Dans le passé, les francophones vivant en situation minoritaire ont eu, en règle générale, un accès insuffisant à la formation commanditée par le gouvernement fédéral dans la plupart des provinces, en particulier dans les régions urbaines où ils représentent une fraction restreinte de la population, bien que la situation soit encore pire dans certaines régions rurales où vivent beaucoup de francophones en situation

¹⁸ Le taux d'analphabétisme chez les francophones vivant en situation minoritaire est souvent deux fois plus élevé que celui de la majorité linguistique. Ce phénomène est largement attribuable au manque de possibilités, dans le passé, d'étudier dans leur langue.

minoritaire et où les emplois dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, de l'exploitation minière et de l'exploitation forestière sont en régression.

Accroître la disponibilité de programmes d'alphabétisation dans la langue des communautés minoritaires de langue officielle revêt une importance particulière pour la mise en oeuvre de l'article 41 de la LLO de 1988¹⁹. La transformation qui se produit lorsqu'un adulte apprend à lire et qu'il acquiert une maîtrise entièrement nouvelle de sa vie est une expérience de développement personnel profonde. Les principaux obstacles qui empêchent d'accéder à un palier supérieur d'épanouissement sont tout à coup en train de tomber. Des capacités nouvelles d'entrepreneur sont libérées. Lorsque ce phénomène touche un nombre suffisamment grand de personnes dans une tranche donnée de la société — ce qui serait le cas avec les communautés minoritaires de langue française du Canada —, un profond bouleversement d'ordre socio-économique se produit, un bouleversement qui ouvre la porte à tout un ensemble de possibilités nouvelles de vivre une vie utile et productive dans la société et de participer plus étroitement à la vie de la communauté.

Ces dernières années, différentes formules de transfert des programmes fédéraux de formation professionnelle aux provinces ont été proposées. Dans un tel contexte, il est de la plus grande importance de prendre les mesures nécessaires pour que non seulement les garanties actuelles de formation des francophones minoritaires soient préservées, mais aussi que la formation soit améliorée pour que les francophones minoritaires reçoivent des services d'un niveau comparable à celui dont jouit la majorité.

Les mêmes garanties devraient être données aux anglophones du Québec, avec une insistance particulière sur le français comme compétence professionnelle.

Recommandation : Le ministère du Développement des ressources humaines devrait élaborer de vastes programmes de formation professionnelle et de perfectionnement des compétences ciblés sur les communautés minoritaires de langue officielle, notamment : a) les communautés minoritaires menacées par la perte d'emplois dans les domaines de l'agriculture, de l'exploitation forestière, de l'exploitation minière et de la pêche; b) les régions urbaines où le nombre des personnes appartenant à la

¹⁹ Une vaste enquête internationale sur l'alphabétisme a de nouveau démontré que le capital humain constitue notre plus précieuse ressource naturelle. Conçue et gérée par Statistique Canada, cette enquête conjointe a examiné la situation dans sept pays industrialisés; les résultats ont été rendus publics à Paris en décembre 1995. Ils confirment le rapport étroit qui existe entre les compétences en lecture et en écriture et l'emploi, les revenus et la réussite sociale et économique. Ces compétences ont aussi une incidence importante sur le rendement des industries et sur la performance des économies régionales et nationales. Les emplois ne nécessitant qu'un faible niveau de ces compétences se font de plus en plus rares au fur et à mesure que nous passons d'une économie axée sur les ressources naturelles à une économie fondée sur les connaissances; ce qui a d'importantes répercussions sur la faible proportion d'anglophones en situation minoritaire et la grande proportion de francophones en situation minoritaire, qui habitent des régions situées en périphérie, axées sur les ressources primaires. (Voir : L'institut canadien de recherche sur le développement régional (Maurice Beaudin et René Boudreau), *État de la francophonie hors Québec en 1991*, Moncton, mai 1994.)

communauté minoritaire de langue officielle est important même si elles forment une fraction relativement restreinte de la population totale. Les programmes actuels devraient être examinés et améliorés de manière à rendre l'éventail et la qualité de la formation offerte à la communauté minoritaire de langue officielle à un niveau égal à celui des services dispensés à la majorité et, dans le cas des programmes d'alphabétisation en français pour les francophones minoritaires, à atteindre des niveaux d'alphabétisation équivalents à ceux de la majorité linguistique.

Recommandation : Le ministère de la Justice et le Bureau du Conseil privé devraient s'assurer que nul transfert aux provinces ou territoires de fonds ou de responsabilités opérationnelles ni de compétence fédérales relativement à tout aspect des programmes de formation et de développement des ressources humaines n'est autorisé sans que soient données de fortes garanties que l'éventail et la qualité des services en français aux francophones minoritaires seront relevés pour être portés à un niveau égal à celui des services dispensés à la population majoritaire de la province.

Dans le cas des programmes en langue anglaise au Québec, la garantie devrait porter sur le maintien des programmes destinés à la communauté anglophone minoritaire à un niveau égal à celui des services dispensés à la majorité linguistique de la province.

7. Dans les années 1960 et 1970, le gouvernement fédéral a beaucoup contribué à l'expansion de l'infrastructure des établissements d'enseignement postsecondaire qui desservent maintenant les majorités linguistiques de toutes les provinces du Canada. Cette expansion, qui est l'une des caractéristiques fondamentales qui confère au Canada le titre de pays industriel moderne, s'est produite à un moment où les communautés minoritaires francophones, dans la plupart des cas, n'avaient accès, au mieux, qu'à des établissements d'enseignement élémentaire en français. Souvent, il n'y avait aucun établissement d'enseignement primaire et secondaire financé par l'État pour les francophones minoritaires. Aujourd'hui, il est possible d'avoir accès à un enseignement primaire complet en français et à un enseignement secondaire en français, du moins en partie, dans toutes les provinces et territoires; cela devrait commencer à avoir une incidence positive sur la vitalité de ces communautés, surtout là où elles gèrent leurs propres écoles. Toutefois, dans beaucoup de parties du pays, la possibilité pour les francophones vivant en situation minoritaire de poursuivre des études postsecondaires dans leur langue est passablement limitée.

Ces carences expliquent pourquoi le niveau d'instruction des francophones en situation minoritaire est au-dessous de la moyenne, pourquoi certains jeunes francophones, ayant dû étudier en anglais, ont fait de l'anglais la langue qu'ils parlent à la maison (de 11 % chez ceux du groupe d'âge le plus jeune et 35 % chez ceux qui ont de 20 à 24 ans) et pourquoi les programmes de recyclage sont indispensables aux communautés francophones minoritaires. Les initiatives prises récemment par le gouvernement de l'Ontario en vue de créer un réseau de collèges communautaires francophones en Ontario (à commencer par la Cité collégiale en 1991),

jumelées à l'aide du Programme des langues officielles dans l'enseignement, illustrent le genre d'effort de collaboration entre niveaux de gouvernement qui peut être accompli pour offrir aux francophones minoritaires des collèges communautaires et des possibilités d'études universitaires.

Recommandation : Le ministère du Développement des ressources humaines et le ministère du Patrimoine canadien, en collaboration avec le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada et avec les communautés minoritaires de langue officielle, devraient entreprendre une étude consultative pour définir, au niveau national, les besoins des communautés minoritaires en enseignement postsecondaire, en formation professionnelle et en développement des ressources humaines. Cette étude devrait avoir pour but d'élaborer une stratégie canadienne de coopération entre le gouvernement fédéral et le gouvernement des provinces et territoires en vue de remédier aux désavantages historiques qu'ont subis les communautés minoritaires dans les domaines de la formation professionnelle, du développement des ressources humaines et de l'enseignement postsecondaire. De plus, elle devrait inclure la délégation oblique.

8. Notre étude a révélé que le **ministère de la Santé** avait très peu de données en sa possession sur l'état de santé relatif des communautés minoritaires de langue officielle ou sur les besoins particuliers que peuvent avoir certaines communautés dans certains domaines à la suite, par exemple, de taux d'emploi saisonnier plus élevés, de niveaux d'instruction plus bas ou de taux différentiels de chômage plus élevés. Le **ministère du Développement des ressources humaines** (qui est maintenant responsable de pratiquement tout le domaine de la politique sociale du gouvernement et des programmes afférents) était dans une situation identique en ce qui a trait aux données sur les handicaps sociaux avec lesquels ces communautés peuvent être aux prises. Dans les deux cas, ils possédaient peu d'indicateurs applicables et ils ne pouvaient brosser un tableau complet de l'état de santé relatif de ces communautés ou de l'état de leur développement social.

Certes, les programmes du ministère de la Santé s'adressant aux aînés semblaient mieux équilibrés et plus équitablement répartis, mais il semble exister d'importants déséquilibres dans le Programme d'action communautaire pour les enfants. En Colombie-britannique, par exemple, 25 p. cent des dix millions de dollars de l'entente fédérale-provinciale couvrant la période 1994-1996 sont attribués aux autochtones. Toutefois, les efforts des parents francophones, qui ont débuté deux ans avant que l'entente n'entre en vigueur, n'ont jamais permis à leur demande de satisfaire aux critères d'admissibilité. Cette entente fédérale-provinciale ne contient aucune disposition linguistique.

Pour les francophones minoritaires, l'accès dans leur langue aux garderies et aux maternelles a des répercussions importantes sur la vitalité de leurs communautés. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (aujourd'hui le ministère de la Santé) a commencé à être sensibilisé dès la fin de 1989 au point de vue suivant lequel il faut voir ces établissements comme le prolongement naturel des établissements d'enseignement de la minorité que garantie l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour assurer la préservation des deux

langues officielles du Canada et des cultures que celles-ci véhiculent (voir les extraits des *Rapports annuels* de 1989, de 1990 et de 1992 à la section 4 de l'annexe F). L'absence d'un réseau adéquat de garderies, de maternelles et d'autres établissements préscolaires entraîne souvent l'anglicisation des enfants francophones avant qu'ils ne fréquentent l'école. Le « réseau pancanadien de garderies françaises » dont il était question en 1989 reste encore à établir. De toute évidence, il faut apporter aux communautés minoritaires de langue officielle un soutien qui aille bien au-delà du financement d'études sur la question. Ce champ de responsabilité incombe à présent au ministère du Développement des ressources humaines.

Recommandation : Le ministère de la Santé devrait examiner ses programmes, ses systèmes de prise de décisions, ses priorités et ses structures se rapportant à l'affectation des ressources ainsi que ses systèmes d'information et d'évaluation interne des programmes dans le but de remédier aux déséquilibres existants que l'on peut déceler et qui ont eu des répercussions sur l'état de santé des communautés minoritaires de langue officielle visées. Il devrait aussi étudier l'efficacité supérieure de réseaux linguistiques d'établissements et de services de santé communautaire et se servir de ses ressources et de son influence pour assurer la mise en oeuvre intégrale des engagements statutaires prévus à la Partie VII de la LLO de 1988.

Recommandation : Le ministère du Développement des ressources humaines devrait examiner ses programmes, ses mécanismes décisionnels, ses priorités et ses structures d'affectation des ressources ainsi que ses systèmes d'information et d'évaluation interne des programmes (y compris ses programmes touchant les services de garde des enfants et autres programmes préscolaires) dans le but de remédier au déficit de bénéfices résultant des déséquilibres passés.

9. Aucun des ministères ou des organismes à vocation économique, fussent-ils les ministères qui s'occupent principalement des secteurs primaires de l'économie tels que le **ministère de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire**, le **ministère des Ressources naturelles** et le **ministère des Pêches et des Océans** (qui est bien placé pour intervenir davantage dans le développement économique des communautés francophones du Canada atlantique en raison du rôle stratégique que les Acadiens ont toujours joué dans ce secteur industriel et qui, néanmoins, ne fait pas partie du groupe d'institutions fédérales visées par la stratégie gouvernementale du Cabinet du mois d'août 1994), n'a été en mesure de fournir simplement des estimations préliminaires des répercussions sociales et économiques de ses programmes sur les communautés minoritaires de langue officielle. Cet état de choses tranchait avec leur capacité de faire systématiquement des rapports sur la répartition des programmes et les flux financiers, y compris les achats, par province et par territoire.

Recommandation : Dans le cadre du système d'information mis au point pour surveiller l'application de la Partie VII (voir la recommandation en I-D, plus haut), toutes les institutions fédérales devraient systématiquement constituer des données internes sur les flux financiers et la réalisation des programmes sous une forme qui permette l'analyse de leur incidence sur les communautés minoritaires de langue

officielle (y compris les entreprises commerciales ou agricoles et les coopératives dirigées par des gens de la minorité). Les données ayant trait aux flux financiers devraient faire état des achats effectués par les institutions. Le système d'information en question devrait comprendre des données sur les emplois qui, selon l'avis les annonçant, exigent la connaissance des deux langues. Cela permettrait de surveiller la situation du statut et de l'usage du français et de l'anglais au travail dans les grands centres urbains (version modifiée de l'indice de l'offre d'emploi de Statistique Canada). Ce système devrait comprendre aussi des données sur les emplois créés avec l'aide de ministères ou organismes fédéraux dans lesquels la langue censée être utilisée principalement ou dans une large mesure (20 % ou plus) est la langue officielle de la communauté minoritaire de la province.

10. Notre examen des organismes de développement régional (l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest, le Bureau fédéral de développement régional (Québec), Industrie Canada pour le nord de l'Ontario) laisse croire que, sauf dans certaines régions du Nouveau-Brunswick où les francophones forment une forte majorité, l'évaluation des besoins de ces communautés minoritaires de langue officielle n'est pas un aspect important de leurs activités. Au Nouveau-Brunswick, l'APECA a développé des liens avec, par exemple, le Conseil économique du Nouveau-Brunswick, qui dessert environ un millier de membres de la communauté des affaires de la minorité. Ailleurs, les rapports avec des entreprises francophones sont toutefois insignifiants. Ainsi, d'après des administrateurs de l'APECA l'organisme n'a, au cours de son existence en Nouvelle-Écosse, reçu que trois demandes de services en français.

Le Bureau fédéral de développement régional (Québec) a pour politique de collaborer étroitement avec les institutions provinciales pour l'établissement des priorités. Il réexamine l'accent qu'il met sur certaines activités et collabore avec la province dans le cadre de ce qu'on appelle des « projets régionaux structurants » et il travaille avec des conseils régionaux mis sur pied par le gouvernement provincial. Bien que ce système n'exclut pas la minorité anglophone, aucun mécanisme particulier de prise en compte des besoins de la minorité n'a été établi dans le cadre consultatif, lequel représente principalement la majorité. Comme la plupart des programmes sont dotés de ressources limitées, les gestionnaires ont plutôt tendance à attendre la demande.

Considérant la faiblesse relative des réseaux du secteur privé des communautés francophones minoritaires au Canada, il faudra, pour que les objectifs de développement communautaire de la Partie VII soient atteints, qu'il y ait promotion active des services de soutien fédéraux.

Recommandation : Les organismes fédéraux qui s'occupent de développement régional devraient revoir leurs systèmes d'établissement des priorités et de création de programmes de manière à ce qu'ils comportent de réelles possibilités de définir des priorités et des programmes distincts qui répondent d'abord aux besoins des communautés minoritaires de langue officielle. Les systèmes ainsi conçus devraient comporter des dispositions assurant une participation active de la communauté minoritaire, en plus de suivre les processus établis pour consulter la majorité.

Le programme Développement des collectivités, créé en 1986, demeure unique en son genre. En effet, il offre pour les communautés visées un programme complet d'adaptation de la main-d'oeuvre et suscite des interventions dans le domaine du développement économique. La responsabilité du programme incombe depuis peu aux organismes régionaux de développement, à la suite de l'examen des programmes et du budget. À ce moment-là, le Programme comprenait un fonds d'investissement de 300 millions de dollars pour répondre aux besoins de plus de 220 communautés. Le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest administre maintenant 79 de ces programmes. Bien que cette approche convienne à beaucoup de communautés minoritaires de langue officielle essentiellement rurales, partout au Canada, notre étude n'a pas permis de constater l'existence d'un processus de développement communautaire analogue, en anglais au Québec ou en français dans les neuf autres provinces et territoires.

Recommandation : Tous les organismes fédéraux qui s'occupent de développement régional devraient revoir leur programme « Développement des collectivités » dans la perspective d'établir un volet distinct visant spécifiquement à répondre aux besoins des communautés minoritaires de langue officielle et à soutenir activement leur développement.

11. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) appuie les efforts des populations des pays en développement visant un développement économique et social durable en coopérant avec eux dans des activités de développement et fournit de l'assistance humanitaire. Dans l'élaboration et la réalisation des activités canadiennes de coopération internationale, l'ACDI fait appel à l'expertise de ses partenaires, des individus, des collèges, des universités, des firmes privées et des organisations non gouvernementales de tout le pays. C'est ainsi que les Canadiens ont accès aux retombées de plus de 70 p. cent des sommes consenties pour le développement international, sommes qui sont déboursées pour l'achat de biens et de services.

L'un des rôles importants des organismes de développement régional consiste à aider les entreprises régionales à faire des offres concurrentielles dans le cadre des acquisitions des ministères, des organismes et des sociétés d'État du gouvernement fédéral. Toutefois, aucun n'a de programme concernant les entreprises de la communauté minoritaire. En fait, on a laissé entendre que les organismes de développement régional ont parfois de la difficulté à apporter une aide efficace quand les politiques d'acquisition d'autres organismes fédéraux excluent systématiquement certaines sources. L'ACDI, par exemple, a la réputation, chez les entreprises francophones du Nouveau-Brunswick, de pratiquer comme politique « l'équilibre » de ses acquisitions entre le Québec et le reste du Canada²⁰. Ainsi, les entreprises francophones

²⁰ En fait, on pratique depuis longtemps parmi les institutions fédérales une politique de répartition équitable des achats, tant entre les diverses provinces et régions du Canada, que plus récemment entre les deux communautés linguistiques du pays. Un sérieux problème de justice distributive persiste toutefois, parce que traditionnellement, on n'a pas tenu compte des communautés minoritaires de langue officielle, ni dans un cas, ni dans l'autre. Étant donné leur faible proportion, en tant que minorité, et dans leur province de résidence, et dans leur groupe linguistique, elles ont tout simplement été totalement oubliées.

minoritaires n'ont guère la chance de faire des offres concurrentielles à moins qu'elles ne soient associées à des entreprises plus importantes ayant une place d'affaires au Québec. Des entretiens avec la haute direction de l'ACDI nous ont permis de constater un engagement profond à l'endroit du bilinguisme de l'institution, mais l'équilibre linguistique est strictement perçu comme suit : **Français = Québec** et **Anglais = Reste du Canada**. On ne semblait guère sensible à la nécessité de traiter directement avec la minorité anglophone au Québec ou avec des interlocuteurs francophones à l'extérieur du Québec. L'ACDI a un budget annuel de plus de 2 milliards de dollars. En 1992-1993, elle a donné pour plus de 329 millions de dollars de contrats de biens et de services au Canada et elle fera davantage dans l'avenir pour offrir des occasions d'affaires aux entreprises canadiennes.

Recommandation : L'Agence canadienne de développement international devrait revoir ses pratiques d'acquisition de biens et de services et les liens institutionnels qui relient de plus en plus le Canada et d'autres pays afin que les entreprises et les organisations des communautés minoritaires de langue officielle soient dûment prises en compte. (Voir aussi plus loin à la section 17 la recommandation générale concernant les acquisitions.)

12. La même négligence envers les besoins des communautés minoritaires de langue officielle caractérise l'action d'autres institutions fédérales importantes qui ont pour tâche de stimuler la croissance économique et le développement de l'entreprise. La **Banque de développement du Canada**, dont le mandat statuaire a été révisé en juillet 1995, a le plus vaste réseau de (78) succursales dans tout le Canada, mais il n'y a aucune politique intégrée visant à promouvoir l'accroissement de la capacité d'affaires des communautés minoritaires de langue officielle. Les gestionnaires ou agents des succursales locales sont responsables de leurs propres décisions et ils traitent avec les clients de façon individuelle. Certaines initiatives locales telles que les études de marché axées sur les besoins des femmes ou des autochtones se sont répandues d'un bureau à un autre, mais sans direction centrale. Un réseau de comités consultatifs ethnoculturels a été mis sur pied dans les grands centres urbains pour traiter avec les représentants des communautés ethnoculturelles. Les communautés minoritaires de langue officielle n'ont toutefois pas eu droit aux mêmes attentions.

Recommandation : La Banque de développement du Canada devrait adopter une approche intégrée pour la promotion de ses services auprès des entreprises des communautés minoritaires de langue officielle, approche qui devrait comporter la promotion active : a) de sa compétence technique pour le repérage des marchés et la structuration des plans d'entreprise; b) de ses fonds de démarrage pour les nouveaux entrepreneurs; c) de sa capacité de reconnaître les possibilités d'expansion et de trouver des partenaires possibles. Les efforts de la Banque de développement du Canada devraient être coordonnés avec les activités semblables d'autres ministères fédéraux, en particulier des organismes de développement régional.

13. Tandis que le gouvernement fédéral cesse graduellement d'accorder des subventions et de l'aide directe aux entreprises, les organismes de développement économique sont de plus en

plus amenés à donner diverses formes d'aide technique (toutefois, la Banque de développement du Canada continue d'accorder du capital de risque aux petites et moyennes entreprises, mais elle doit désormais recouvrer ses frais) : formation et conseils sur le développement de la capacité de l'entreprise, information sur les possibilités de commerce et établissement de liens avec des clients ou des partenaires possibles. Sauf dans les parties du Nouveau-Brunswick où les francophones sont en situation majoritaire et les régions anglophones du Québec, les organismes du gouvernement fédéral tendent à tenir tous les séminaires et toutes les activités de formation officiels dans la langue de la majorité de la province. Les renseignements commerciaux d'**Industrie Canada** parviennent rarement aux communautés minoritaires de langue officielle. Il n'existe pratiquement pas de programmes d'*extension de services* spécialement conçus à l'intention des entreprises de la minorité francophone.

Recommandation : Industrie Canada, les organismes fédéraux de développement économique de chaque région et la Banque de développement du Canada devraient veiller à ce que soient mis sur pied des programmes d'extension de services comportant toutes les formes d'aide, afin de développer l'entrepreneuriat dans les communautés minoritaires de langue officielle. Puisque les sources conventionnelles de revenu sont en déclin, des programmes spéciaux devraient être créés pour les communautés minoritaires qui ont une expérience limitée de l'entrepreneuriat et des réseaux d'affaires faibles.

14. Des mécanismes de coordination régionale du développement économique et du développement des ressources humaines pour les communautés minoritaires de langue officielle sont mis en place et ils devraient évoluer rapidement. Ces dernières années, le ministère du Patrimoine canadien a établi des mécanismes de consultation qui permettent de connaître l'opinion des leaders de la communauté minoritaire et de tenir de vastes discussions sur d'éventuels programmes et projets avec des partenaires fédéraux. La mise en oeuvre de la Partie VII a été à l'ordre du jour de récentes réunions de liaison mensuelles de gestionnaires fédéraux qui se tiennent dans chaque province ou région. On considère importante la tenue de réunions régulières pour partager l'information et faire en sorte que les objectifs du gouvernement soient atteints.

15. Il est évident que les mécanismes de consultation et de liaison actuels, si importants soient-ils, ont été conçus à des fins autres que celle d'assurer que la mise en oeuvre de la Partie VII de la LLO de 1988 se fasse de façon coordonnée et donne lieu à une activité intégrée (et efficace). Ils n'ont pas été conçus dans l'intention d'amener à la même table de travail des leaders de la communauté minoritaire de langue officielle et des hauts fonctionnaires fédéraux pour *se pencher ensemble*, en combinant leur expertise et leur détermination, éléments indispensables, *sur ce qu'il faut faire* pour concrétiser les deux engagements énoncés à l'article 41 de la *Loi*. Ils ne concourent pas non plus, à notre avis, à apporter une solution à deux problèmes : a) la perspective à long terme des enjeux et des solutions de rechange; b) l'action à partir d'une base fiable et mutuellement comprise d'information sur les répercussions des programmes. Ce qui précède est également valable pour les comités mixtes Patrimoine

canadien-communautés minoritaires de langue officielle qui sont actuellement mis sur pied pour administrer les accords Canada-communauté dans pratiquement toutes les provinces.

Parce que les réseaux associatifs des francophones minoritaires se concentrent principalement sur le développement culturel et éducatif et sur la communication politique, leurs points de vue sur les questions économiques et sociales ont tendance à ne pas être entendues. Souvent, il n'y a pas de porte-parole naturels sur nombre de questions de développement des ressources humaines. Par ailleurs, les réunions de liaison régulières des directeurs régionaux ont pour objet soit d'échanger de l'information soit de résoudre un problème particulier. Il semble qu'on ait peu de temps à consacrer à la définition d'objectifs à long terme.

Comme la plupart des programmes fédéraux n'ont pas été conçus en songeant aux communautés minoritaires de langue officielle, les programmes que les gens de ces communautés trouvent intéressants et qui sont susceptibles de répondre à certains de leurs besoins sont souvent considérés comme étant particulièrement difficiles d'accès en raison de critères mal adaptés ou rigides. D'une part, il peut être pratiquement impossible pour les gestionnaires fédéraux de répondre de façon appropriée aux besoins des communautés minoritaires de langue officielle lorsqu'on en sait peu, ou qu'on en comprend peu sur elles, sur leur profil, leurs besoins, leurs forces et sur les nombreux défis avec lesquels elles sont aux prises. D'autre part, même les leaders des communautés minoritaires de langue officielle en savent trop peu sur les programmes fédéraux. Il est souvent difficile pour eux de préparer leurs demandes et de les relier, sous une forme appropriée, aux programmes en place, surtout en période de restructuration profonde des programmes et de réorganisation des ministères.

Aussi existe-t-il un besoin de ce que l'on pourrait appeler un **Forum pour le développement communautaire**, petit organisme délibérant qui pourrait s'occuper de questions à long terme et qui se réunirait à intervalles réguliers. Pour que la représentation communautaire soit la plus large possible, ce forum, qui serait coprésidé, pourrait être composé notamment de leaders des actuelles associations provinciales porte-parole ainsi que d'autres intervenants clés des domaines des affaires et des ressources humaines. Du côté fédéral, la principale exigence consisterait à assurer une participation du palier le plus élevé de la province en lui confiant le mandat de se concentrer sur les objectifs de programme à long terme²¹. Pour fonctionner efficacement, le forum devrait être ouvert, et le fruit de ses délibérations devrait être largement diffusé. Les bureaux régionaux du ministère du Patrimoine canadien pourraient assurer des services minimaux de secrétariat.

Recommandation : Pour un examen adéquat des objectifs et des solutions de re-change à long terme pour la mise en oeuvre réussie de la Partie VII, on devrait envisager d'établir un mécanisme tel qu'un « Forum pour le développement

²¹ Bien qu'on juge bon dans certains cas, pour une meilleure collaboration intergouvernementale et pour plus d'efficacité, qu'un représentant gouvernemental de haut niveau y participe, il n'est pas suggéré d'assurer une représentation officielle des provinces. Par sa nature et son mandat, le Forum pour le développement communautaire doit permettre l'analyse critique d'objectifs qui ne sont pas inclus dans les actuels accords fédéraux-provinciaux.

communautaire », grâce auquel des intervenants clés du gouvernement et de la communauté se réuniraient une ou deux fois par année (peut-être plus au début) spécialement pour déterminer ensemble des moyens susceptibles de mettre pleinement en vigueur les deux engagements énoncés à l'article 41 de la LLO de 1988. Le Forum devrait être mis sur pied au niveau régional ou provincial pour favoriser une représentation adéquate des secteurs économiques et des ressources humaines de la minorité qui ne sont pas actuellement représentés dans les réseaux associatifs. Les cadres fédéraux devraient avoir pour mandat de discuter d'objectifs et de solutions de rechange à long terme.

Le Forum pour le développement communautaire, qui n'est qu'un modèle parmi d'autres, pourrait néanmoins répondre à deux besoins fondamentaux : a) la supervision de la préparation de *profils dynamiques des communautés* minoritaires de langue officielle soulignant leurs points forts, leurs avantages comparatifs actuels ou potentiels, leurs besoins particuliers et leurs possibilités de développement; b) l'articulation d'une *stratégie de développement communautaire* bien adaptée et bien ciblée. Pour ce faire, le mieux est de créer une sorte d'entreprise conjointe qui combine la connaissance des leaders communautaires clés, ainsi que l'expertise²² et les ressources des cadres fédéraux clés dans la province ou la région. Pour appuyer le Forum dans ses réalisations, on pourrait mettre sur pied de petits *groupes de travail mixtes* eux aussi coprésidés, qui réuniraient des intervenants de divers secteurs et qui s'occuperaient, par exemple, de développement des ressources humaines ou d'acquisitions. Un modèle semblable pourrait se justifier au niveau national.

La proposition de création d'un conseil permanent de niveau national avec des antennes régionales et locales, proposition recommandée par le Comité d'adaptation des ressources humaines de la francophonie canadienne, vise, à l'évidence, à traiter le type de questions soulevées ici sur les mécanismes de consultation actuels. Nous avons été fortement encouragés par les efforts actuellement déployés pour renforcer la consultation.

16. La plupart des cadres supérieurs et des gestionnaires de programme interrogés pour l'étude ont traité de l'incidence des programmes sur le développement social et économique en fonction d'indicateurs très limités, tels que les possibilités de création d'emplois ou les exportations. La gestion de programme en fonction des objectifs de la Partie VII exige que l'on conçoive des indicateurs de développement communautaire qui aient une utilité pratique pour la prise de décision. Les gestionnaires ont exprimé le besoin de disposer de mécanismes qui leur permettent d'identifier les communautés à trois niveaux : a) provincial, b) sous-provincial (localités, régions à l'intérieur des provinces), c) par-delà les frontières provinciales.

À n'en pas douter, le besoin d'information de qualité sur le développement communautaire est une préoccupation qu'ont en commun et les communautés minoritaires et les institutions

²² L'Agence canadienne de développement international et le Centre de recherches pour le développement international disposent d'une expertise poussée dans les domaines du développement économique, communautaire et social qui pourrait être mise à contribution dans la réalisation des objectifs de la Partie VII au pays.

fédérales. Dans notre étude, les hauts fonctionnaires et les gestionnaires de programme étaient particulièrement sensibles au besoin de profils exacts et régulièrement mis à jour du développement communautaire. Bien que les associations des communautés minoritaires aient acquis une grande compétence en matière de collecte des renseignements nécessaires à l'élaboration de leurs propositions de programmes et à l'établissement des priorités de la communauté, la mise en oeuvre des engagements de la Partie VII exige que la partie fédérale ait ses « propres » sources de données qui soient fiables et qui répondent aux besoins de la gestion. Actuellement la faiblesse la plus marquée de l'information sur les communautés minoritaires se situe dans le domaine du développement économique. Les organismes fédéraux de développement régional, avec Industrie Canada, la Banque de développement du Canada et le ministère du Développement des ressources humaines possèdent les compétences techniques qui, bien mobilisées, pourraient être utilisées pour combler les lacunes. En raison de la nature partagée des problèmes avec lesquels on est aux prises en développement communautaire, il est indispensable que les données concernant les besoins et les répercussions des programmes fédéraux soient partagées de façon ouverte.

Recommandation : La structuration des systèmes d'information de gestion servant à mettre en oeuvre la Partie VII de la LLO de 1988 devrait permettre l'élaboration de profils du développement de la communauté minoritaire aux niveaux provincial et sous-provincial qui soient régulièrement mis à jour et librement communiqués entre les organismes fédéraux et les communautés minoritaires concernées. Dans la mesure du possible, il faudrait faire intervenir les compétences techniques d'Industrie Canada et des organismes fédéraux à vocation économique et à forte représentation régionale (organismes de développement régional, ministère de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire, ministère du Développement des ressources humaines, Banque de développement du Canada et d'autres) pour constituer des sources fiables de renseignements qui manquent actuellement (voir également la recommandation donnée au chapitre I.-D. « Mise au point des systèmes d'information et de gestion » relative à l'examen inter-organismes des besoins en systèmes d'information et en données).

17. L'étude a comporté un examen des acquisitions : des principaux ministères à vocation économique (tels que le **ministère de l'Industrie** et le **ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux**), du **ministère de la Défense nationale**, de l'**Agence spatiale canadienne**, du **ministère des Ressources naturelles**, de l'**Agence canadienne de développement international** (voir aussi la section 11 ci-dessus) et de diverses sociétés d'État (**Canadien National**, **Société canadienne des postes**, **Via Rail Canada**). Dans tous les cas, le principal souci était un souci d'équité : équité au sens d'absence de partialité dans le processus d'acquisition relatif aux divers fournisseurs et au sens d'équité entre les régions et les provinces (voir aussi la note de bas de page 20), les dépenses brutes d'achat servant de moyen de mesure. (Toutes les sociétés d'État examinées ont des bureaux partout au Canada et incluent le souci d'équité en matière de possibilités d'emploi, y compris entre les deux communautés de langue officielle, dans leur recherche de justice distributive au chapitre des avantages économiques. Toutes ont fait état des efforts qu'elles déploient pour se conformer aux exigences de la LLO

comme garantie de leur souci de justice envers les communautés minoritaires de langue officielle dans toutes les régions.)

Par ailleurs, tous les organismes accusaient un manque de données sur les acquisitions par rapport aux communautés minoritaires de langue officielle. Malgré le manque de données quantifiables, il était clair que la faiblesse des infrastructures et l'absence de réseaux bien établis d'entreprises exploitées ou gérées par les communautés minoritaires francophones faisaient en sorte que ces dernières entreprises n'étaient fournisseurs que d'une fraction minime des acquisitions. Si l'on considère que le marché fédéral des acquisitions du seul ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux est de l'ordre de 12 milliards de dollars par année, il ne fait aucun doute que le gouvernement du Canada joue un rôle important sur l'économie et que les enjeux pour le développement communautaire sont élevés; ou, autrement dit, comme les acquisitions fédérales faites auprès d'entreprises exploitées par des gens d'une communauté minoritaire francophone sont minimes, leurs communautés sont donc privées d'une part équitable de la plus grande source d'activité économique au Canada.

Le gouvernement fédéral s'est engagé, notamment dans le cadre d'accords sur le commerce interprovincial et international, à ce que les processus d'acquisitions soient impartiaux, ouverts et transparents. Ces accords n'empêchent pas le gouvernement fédéral de créer, en tant que mesure temporaire de rattrapage, un modeste programme de mise de côté à l'intention des entreprises des communautés minoritaires d'expression anglaise de l'extérieur de Montréal et des communautés d'expression française vivant à l'extérieur du Québec, où on manque généralement d'infrastructures, de capitaux et de formation pour faire face à la concurrence adéquatement.²³ Le gouvernement fédéral s'est aussi engagé dans la Partie VII de la *Loi* à aider à la création d'emplois, d'entreprises et de partenariats dans ces communautés minoritaires de langue officielle dont la dépendance à l'endroit du secteur primaire pour des emplois saisonniers (entrecoupés de périodes de chômage) est disproportionnellement élevée, y compris dans l'industrie des pêches de l'Atlantique qui vit une importante restructuration.

En décembre 1995, le Comité permanent du Parlement sur les opérations gouvernementales a clairement reconnu le besoin de rendre le processus des acquisitions plus ouvert à la concurrence et d'améliorer l'accès de milliers de petites entreprises de tout le pays aux possibilités d'affaires avec le gouvernement fédéral. Bien qu'on soit en général préoccupé par le fait que les petites firmes pourraient bien être désavantagées et qu'elles ne jouissent pas de chances égales de présenter des offres, les communautés minoritaires de langue officielle pourraient bien souffrir de désavantages supplémentaires dans leurs tentatives de faire des affaires avec le gouvernement fédéral. En plus des obstacles linguistiques, elles tendent à ne pas pouvoir bénéficier des mêmes appuis et de la même tradition.

Parmi les mesures immédiates suggérées par plusieurs ministères fédéraux et sociétés de la Couronne figurait un examen systématique de leurs listes de fournisseurs pour déterminer les

²³ Une nouvelle politique de mise à part à l'intention des entreprises autochtones, entrant en vigueur le 1er avril, dirigera quelque 300 millions de dollars d'acquisitions par année vers les firmes autochtones.

carences au niveau de la représentation des communautés minoritaires de langue officielle, suivi d'efforts pour mettre sur pied des systèmes d'information qui attireraient davantage de fournisseurs issus de la minorité. Les fournisseurs éventuels issus de la minorité doivent être informés des possibilités d'affaires avec les gouvernements, du processus d'achat, du système d'accès en ligne, des offres permanentes et de ce qu'ils doivent faire pour réussir à fournir les biens et les services dont les gouvernements ont besoin. (Ils doivent également pouvoir être informés des possibilités d'affaires dans leur langue.)

Recommandation : Dans le cadre d'une stratégie globale visant à mettre en oeuvre l'engagement à appuyer le développement des communautés minoritaires de langue officielle, des mesures devraient être prises pour cerner les domaines des acquisitions fédérales qui intéressent les entreprises exploitées par la communauté minoritaire et où, en toute équité, elles sont le mieux à même de soutenir la concurrence. Le « positionnement » équitable des entreprises de la communauté minoritaire sur le marché des acquisitions fédérales devrait être facilité au moyen de programmes concertés d'organismes fédéraux de développement régional et de la Banque de développement du Canada, y compris par la tenue de séances d'information et de formation pratique données dans la langue des communautés minoritaires de langue officielle et, au besoin, par des programmes du ministère du Développement des ressources humaines. Les mêmes mesures devraient, autant que possible grâce à des programmes de coopération avec des organismes provinciaux, être prises pour faciliter le positionnement des entreprises de la minorité sur les marchés de biens et de services destinés aux gouvernements provinciaux.

Recommandation : Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait entreprendre un examen complet des pratiques fédérales en matière d'acquisitions (chez les sociétés et organismes d'État et dans les ministères) afin de faire en sorte que des mesures soient prises pour réduire ou éliminer celles qui sont susceptibles de désavantager ou d'exclure systématiquement des entreprises exploitées ou gérées par des gens faisant partie de communautés minoritaires de langue officielle, et, en consultation avec le Bureau du Conseil privé et le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, soumettre à l'approbation du Cabinet la création d'une politique de mise de côté à l'intention des entreprises des communautés minoritaires anglophones de l'extérieur de Montréal et des communautés francophones vivant à l'extérieur du Québec.

18. Le développement rural s'est considérablement diversifié au fur et à mesure que l'agriculture et particulièrement la pêche perdaient de leur prépondérance dans l'économie du Canada. Comme les possibilités de s'instruire ont toujours été relativement limitées dans les régions rurales comparativement aux centres urbains, la formation et le recyclage sont au coeur de l'amélioration de la situation économique tant des particuliers que des collectivités. Le désavantage économique et social des francophones en situation minoritaire au Canada est dans une très large mesure attribuable à leur représentation relativement élevée dans le passé parmi ceux dont la subsistance était liée à la terre, à la forêt ou à la mer. Ainsi, dans une certaine

mesure, l'avenir du développement rural pour ces communautés francophones passe par une conception de ce dernier qui fait intervenir le développement des ressources humaines en vue de faciliter la transition à de nouveaux moyens de subsistance dans les secteurs secondaire (fabrication) et plus particulièrement tertiaire (services).

19. La plupart des organismes fédéraux de développement économique et de développement des ressources humaines ont une influence directe ou indirecte sur le développement rural. De par son mandat, le ministère de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire poursuit des activités qui sont pour la plupart directement ciblées sur les régions rurales. Il dispose en conséquence d'un vaste réseau d'agents qui sont très actifs au niveau local partout au Canada. Comme dans d'autres ministères à vocation économique, nulle politique, ayant spécifiquement pour objet la mise en oeuvre des engagements de la Partie VII, n'a encore été élaborée. Il semblerait, toutefois, que le ministère est bien placé, du fait de son expérience, pour travailler en partenariat avec d'autres institutions fédérales ainsi qu'avec des organismes provinciaux et locaux dans le cadre d'un programme de développement rural coordonné. Une entité existante, le Secrétariat rural, semble convenir pour fournir le soutien technique aux efforts déployés localement en matière de développement rural et pour assurer la liaison, au niveau central, avec d'autres ministères participants du gouvernement fédéral. Le ministère abrite également un petit Secrétariat aux coopératives qui fournit des services d'analyse et de conseil sur les activités du gouvernement du Canada relatives au mouvement coopératif au niveau national. Les minorités francophones ont une longue tradition de relations avec le mouvement coopératif, en particulier dans le domaine agricole et par l'intermédiaire du mouvement des caisses populaires; c'est le cas également d'un certain nombre d'anglophones du Québec. Pour cette raison, le Secrétariat devrait prendre part à l'élaboration d'une approche intégrée en matière de développement rural.

Recommandation : Les programmes du ministère de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire devraient être examinés dans le but d'élaborer des plans pour la mise en oeuvre des engagements de la Partie VII dans toutes les provinces.

20. D'après diverses estimations, le gouvernement fédéral consacre plus de 7 milliards de dollars chaque année à la promotion de la R&D, en partie en recherche appliquée reliée directement au développement économique et en partie en recherche fondamentale visant à faire progresser la connaissance. Les éléments considérés comme étant le plus étroitement reliés au progrès scientifique général sont administrés, avec la participation vigoureuse de la communauté scientifique, par l'intermédiaire de conseils subventionnaires de la recherche : le Conseil de recherches médicales, le Conseil national de recherches du Canada, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie et le Conseil de recherches en sciences humaines. Aucun d'eux n'était en mesure de fournir de l'information sur les répercussions actuelles des programmes sur les communautés minoritaires de langue officielle.

Il ressortait clairement de notre examen que, étant donné le très faible taux de participation des communautés minoritaires francophones aux activités d'ordre scientifique et technologique — corollaire des faiblesses de la structure de l'enseignement postsecondaire pour les francophones à l'extérieur du Québec — la question de la mise en oeuvre de la Partie VII posait de sérieux

problèmes aux conseils. Comme leur administration des subventions à la recherche repose d'abord sur des examens par les pairs de la qualité scientifique du projet, toute tentative de prévoir des fonds pour les groupes sous-représentés exigerait des mesures spéciales. Dans le contexte de la politique gouvernementale, ce genre de concentration dans un secteur-cible se pratique effectivement, par l'établissement d'« enveloppes » budgétaires spéciales affectées à des sujets d'intérêt national stratégique : le gouvernement consulte l'organisme sur la nature du domaine et sur sa définition; des lignes directrices négociées fixent les paramètres d'action; l'organisme administre de façon autonome les fonds qui lui sont accordés. Il est tout à fait nécessaire d'accroître sensiblement la recherche des moyens les plus efficaces d'assurer le développement des communautés minoritaires de langue officielle.

Une partie de cette recherche devrait être effectuée suivant l'orientation indiquée par les réseaux associatifs des communautés; il est parfois avantageux d'être proches des enjeux. Dans le cas des communautés minoritaires francophones, tout semble indiquer qu'une approche consistant simplement à offrir de l'argent sous forme de subventions à la recherche sans autres mesures n'aurait qu'un effet limité, considérant la nécessité de recruter et de former des chercheurs issus de la communauté minoritaire francophone et de renforcer les infrastructures (telles que les universités) où ils peuvent travailler. Ces mesures, quant à elles, exigent une coordination avec d'autres organismes, en particulier le ministère du Développement des ressources humaines et le ministère du Patrimoine canadien. Par ailleurs, considérant la rareté de l'information sur nombre de sujets reliés aux communautés minoritaires et à leur développement, il semble y avoir énormément de place pour de la recherche immédiate sur le développement et l'évolution communautaires dans la société moderne afin de dégager des moyens d'orienter la compréhension de la Partie VII, de sa portée et de ses conséquences pour toutes les communautés minoritaires de langue officielle.

Recommandation : Un groupe de travail représentant les quatre grands conseils subventionnaires de la recherche, le ministère du Patrimoine canadien, le ministère de l'Industrie et le ministère du Développement des ressources humaines ainsi que d'autres organismes fédéraux concernés, y compris l'Agence spatiale canadienne, devrait examiner la participation des communautés minoritaires de langue officielle à la recherche scientifique ainsi que les répercussions des politiques de recherche tant sur l'épanouissement de ces communautés que sur l'état et l'utilisation des langues officielles. Le groupe de travail devrait adopter une approche coordonnée en vue de renforcer, en particulier, la participation équitable des communautés minoritaires francophones à tous les aspects de la recherche et du développement scientifiques et technologiques. Le mandat du groupe de travail devrait prévoir l'examen des ministères et des organismes fédéraux qui sont des intervenants importants en matière de promotion et de financement de la recherche scientifique, tel que le ministère des Ressources naturelles.

Recommandation : Dans l'immédiat, il faudrait que le ministère du Patrimoine canadien, d'autres ministères concernés et le Conseil de recherches en sciences humaines négocient la mise sur pied d'un programme de subventions à la recherche

d'une durée de dix ans, dans le but de stimuler la recherche sur le développement des communautés minoritaires de langue officielle, de favoriser l'adaptation de ces dernières aux défis sociaux et économiques modernes et de promouvoir les échanges entre les chercheurs et les communautés.

C. Vitalité démographique, activités de représentation, de réglementation et autres

Nous procédons, dans cette section, à un examen de l'application de la Partie VII par les institutions fédérales qui ont un rôle à jouer dans l'appui de la vitalité démographique du Canada et des activités de représentation, de réglementation et d'autres types d'activités reliées à l'article 41.

1. L'amélioration de la vitalité démographique des communautés minoritaires de langue officielle est un élément-clé du développement et de l'épanouissement des communautés linguistiques minoritaires francophones et anglophones du Canada envers lequel le gouvernement du Canada s'est engagé dans l'article 41 de la *Loi*. Le changement démographique se mesure habituellement sur des décennies et des siècles. La fertilité, la mortalité, la mobilité géographique (immigration, émigration et mobilité interprovinciale) et la mobilité linguistique (anglicisation et francisation) sont les facteurs dynamiques qui influent sur l'évolution de la vitalité démographique de ces communautés. Les programmes et les services du ministère de la Santé favorisent une augmentation de l'espérance de vie et une meilleure santé pour tous les Canadiens et toutes les Canadiennes; leurs dimensions sociales et démolinguistiques les plus pertinentes sont examinées ci-dessus au moyen de diverses questions de développement des ressources humaines.

La migration à l'extérieur de la province est le plus important facteur à avoir eu des répercussions négatives sur la force des communautés anglophones du Québec. Elle a été la cause d'une lente érosion démographique depuis plus d'un siècle, mais le mouvement a connu une accélération considérable de 1976 à 1986. La migration internationale nette et la mobilité linguistique ont continué d'avoir une incidence positive sur la force démographique de la communauté, encore qu'à un taux moindre ces dernières années, tandis que le taux de natalité différentiel, important facteur négatif pendant des décennies, est récemment devenu légèrement positif. Sur le plan du nombre, la communauté anglophone du Québec est en déclin; toutefois, on ne peut pas en dire autant de la langue anglaise. Le nombre des personnes qui la parlent à la maison est sensiblement plus élevé que le nombre de ceux qui disent l'avoir pour langue maternelle et la proportion des parlants anglais au Québec, de ceux qui sont capables de parler anglais, a augmenté lentement au cours des vingt dernières années.

La mobilité linguistique est, en raison des taux importants d'anglicisation, un facteur principal qui a gêné la vitalité des communautés minoritaires de langue française depuis plus d'un siècle. Les taux de fertilité différentiels favorables pendant des décennies ont plus récemment pris une

polarité négative²⁴. La migration interprovinciale nette en provenance du Québec est le seul facteur actuel à avoir une incidence positive sur la force démographique des communautés minoritaires francophones. Tandis que ce glissement démographique se poursuit, une augmentation rapide des parlants français chez les non-francophones a été observée dans toutes les régions du pays depuis 1961. Sous l'impulsion de l'amélioration du statut social du français, cette proportion, faible au début, avait doublé, voire triplé à l'extérieur du Québec avant 1991. L'augmentation de la valeur attribuée au français par les non-francophones a peut-être contribué à renforcer chez les minorités francophones la détermination à survivre.

La croissance démographique du Canada est de plus en plus tributaire des apports d'immigrants d'autres pays, en raison des taux de fertilité bas; pourtant on n'a guère tenté d'analyser les répercussions de ce phénomène sur la vitalité démographique des communautés minoritaires de langue officielle. Rares sont ceux qui se rendent compte que l'immigration est un autre important facteur dont l'incidence négative sur les communautés francophones minoritaires, au moins au cours des 40 dernières années, a été en gros égale à celle de l'assimilation linguistique. En règle générale, les communautés de langue officielle majoritaire ont mis sur pied des services d'accueil dans les grandes villes afin d'aider les familles qui arrivent d'autres pays (et parfois d'autres provinces) à s'adapter à leur nouveau milieu et à se sentir chez elles le plus rapidement possible. Les communautés minoritaires de langue officielle, sauf, peut-être, les Montréalais anglophones, ne sont généralement pas assez nombreuses, tout simplement. De plus, elles n'ont ni la densité démographique ni les ressources communautaires qu'il faudrait pour constituer des structures semblables.

Recommandation : Dans la perspective de mettre en oeuvre la Partie VII et dans ses efforts pour donner aux communautés minoritaires de langue officielle la possibilité de se rétablir démographiquement, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration devrait, entre autres, améliorer ses mécanismes d'accueil et d'aide à l'intégration, notamment en établissant des partenariats à plusieurs niveaux avec les réseaux associatifs et institutionnels des communautés.

2. Le choix des institutions que nous avons retenues pour une analyse plus approfondie dans le cadre de la présente étude visait à constituer un vaste échantillonnage des secteurs de l'activité du gouvernement fédéral les mieux placés pour assurer la mise en oeuvre des engagements de la Partie VII. Notre examen a permis de constater que, sans exception, les institutions fédérales pratiquent activement une politique de bilinguisme institutionnel, mais que depuis le 15 septembre 1988, aucune ne s'était dotée de programmes particuliers ayant pour objectif spécifique de mettre en oeuvre les engagements de la Partie VII. Toutefois, il ressortait à l'examen que, dans nombre de cas, leur incidence sur le développement communautaire était de beaucoup moindre envergure, souvent indirecte et que leur rôle en matière de promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne était en règle générale bien défendu par leurs programmes actuels de bilinguisme institutionnel centré sur les services au public.

²⁴ Les taux de fertilité des communautés minoritaires francophones sont les plus bas des quatre groupes. Leurs taux de natalité sont près de la moitié des taux requis pour assurer le remplacement démographique.

Par ailleurs, nous avons également été à même de constater des cas où un examen systématique des politiques et des pratiques institutionnelles ayant pour objet la mise en oeuvre de la Partie VII permettrait d'accroître la contribution fédérale en mettant en évidence l'importance de certaines actions symboliques et pratiques.

Recommandation : Toutes les institutions fédérales, y compris celles qui ne servent pas directement le public, devraient instaurer la pratique consistant à procéder à des examens annuels réguliers des politiques et des pratiques touchant la mise en application complète des engagements de la Partie VII.

3. Le respect d'une partie de la LLO de 1988 favorise souvent le respect d'une autre partie de celle-ci. Bien que chaque partie soit, dans une certaine mesure, indépendante, toutes sont interdépendantes et complémentaires. Ensemble, les principes qu'elles recèlent modèlent l'esprit de la *Loi*. Les Canadiens qui font partie d'une communauté francophone ou anglophone en situation minoritaire sont généralement plus sensibles à la façon dont leur langue est traitée, en bien ou en mal, que ceux qui font partie de communautés de langue officielle majoritaire. Le manque de considération pour leur langue est un message d'ordre symbolique que la plupart d'entre eux reçoivent haut et clair. La langue étant au coeur de leur identité, tout dommage ainsi causé tendra à persister dans le temps. Il est souvent impossible, en pratique, d'assurer l'égalité d'usage du français et de l'anglais; toutefois, il n'est jamais impossible de manifester un respect égal pour les deux langues officielles du Canada.

Recommandation : Quand, dans leurs communications avec le public, les porte-parole fédéraux sont empêchés par les circonstances d'assurer l'égalité d'usage du français et de l'anglais ou ne sont pas obligés de le faire, ils devraient néanmoins faire en sorte que les deux langues officielles soient également respectées.

4. Chaque partie de la *Loi sur les langues officielles* repose sur un ensemble relativement distinct de principes et est dotée de sa propre logique interne. Toutefois, les différentes parties essentielles de la LLO de 1988 ne sont pas mutuellement étanches. L'une des relations entre la Partie VII et la Partie IV (qui traite de la langue officielle des communications avec le public et des services offerts à ce dernier) l'illustre bien. Un certain nombre de bureaux et de points de service fédéraux doivent assurer les services dans les deux langues officielles. C'est le *Règlement sur les langues officielles - communications avec le public et prestation des services* qui énonce en détail les règles qui déterminent *lesquels* parmi les bureaux fédéraux ont ce genre d'obligation en fonction des principes de « demande importante » et de « vocation du bureau » énoncés à l'article 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le paragraphe 20.(1) stipule que :

« Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas :

a) l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante;

b) l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau. »

Le gouverneur en conseil adopte le règlement (en raison de son incidence sur les droits constitutionnels) qui définit le type d'endroit et les circonstances dans lesquels le public a le droit constitutionnel qu'on communique avec lui ou qu'on lui assure des services soit en anglais soit en français, conformément à un processus législatif comportant plusieurs étapes et éléments d'équilibre qui sont indiqués dans la LLO de 1988. Toutefois, les gestionnaires fédéraux décident où les bureaux fédéraux et les points de service seront situés et ils définissent les limites du secteur desservi par chaque bureau. Comme ces décisions de nature administrative se prennent généralement sans qu'on ait à l'esprit les objectifs de la Partie VII, elles peuvent donner lieu à une dilution et à une fragmentation des communautés minoritaires de langue officielle dont les membres se voient par conséquent privés de l'accès dans leur langue aux services fédéraux disponibles dans leur secteur. Le fait de situer un bureau fédéral à l'intérieur ou à l'extérieur d'un secteur où il y a une demande importante (au sens du règlement) de services dans les deux langues officielles peut créer ou annuler *de facto* un droit constitutionnel pour une partie du public.

Les gestionnaires fédéraux, en collaboration avec les associations des communautés minoritaires de langue officielle, décident également du bureau ou des bureaux du ministère, de l'organisme ou de la société d'État qui se trouvent dans les limites d'une région métropolitaine de recensement, qui sera ou seront désignés comme étant celui ou ceux où le public pourra être servi dans la langue officielle de son choix. Le fait de désigner un bureau donné comme étant celui qui aura le devoir de servir le public dans les deux langues officielles détermine souvent, en pratique, dans quelle mesure ce bureau, compte tenu de l'endroit où il est situé, est accessible et sert effectivement les membres de la communauté minoritaire de langue officielle. Une fois le bureau désigné, compte tenu du rapport qu'il y a entre l'emplacement exact des bureaux désignés bilingues et la répartition géographique et les habitudes de déplacement des membres de la communauté à l'intérieur des régions métropolitaines et des subdivisions de recensement, la demande réelle de services dans la langue officielle de cette communauté pourrait ne représenter qu'un pourcentage limité de la demande possible. Si l'on considère que, dans le cas de ces communautés, la demande tend la plupart du temps à s'aligner sur l'offre, les décisions administratives isolées de ce genre peuvent avoir des répercussions non seulement sur leur développement et leur épanouissement mais aussi sur la progression vers l'égalité de statut et d'usage des langues officielles conformément au paragraphe 16(3) de la *Charte* et à la Partie VII de la *Loi*.

Recommandation : Toutes les institutions fédérales devraient passer en revue l'emplacement et l'aire de service de leurs bureaux dans les régions métropolitaines et les subdivisions de recensement ainsi que l'emplacement des bureaux fédéraux désignés comme ayant l'obligation de servir le public dans les deux langues

officielles, dans le but d'améliorer le service aux communautés minoritaires de langue officielle et de favoriser leur épanouissement.

Recommandation : Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait revoir périodiquement la répartition générale des bureaux désignés pour offrir le service dans les deux langues et de l'aire de service de ces bureaux ainsi que la répartition géographique et les habitudes de déplacement des communautés minoritaires de langue officielle dans le but de rendre les premières plus conformes aux secondes. On devrait aussi viser à regrouper les bureaux désignés bilingues de façon plus commode et économique, de manière à pouvoir renforcer et compléter les autres services à la communauté lorsque cela est possible et à réaliser des économies d'échelle, à gagner en puissance d'attraction et en aire réelle de service et à offrir des services améliorés et plus efficaces aux communautés minoritaires de langue officielle conformément à l'article 41.

5. Le traçage des limites des circonscriptions électorales fédérales peut également avoir une influence notable sur l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle. Les décisions à cet égard peuvent souvent déterminer si les intérêts particuliers des communautés de langue anglaise au Québec et de langue française au Nouveau-Brunswick ou en Ontario, par exemple, sont bien représentés au Parlement. Le Bureau du Directeur général des élections du Canada fournit des services de soutien technique et il peut conseiller les onze (11) commissions de délimitation des circonscriptions électorales en ce qui a trait aux droits et aux obligations rattachés aux langues officielles.

Recommandation : Le Bureau du Conseil privé, le ministère de la Justice et le ministère du Patrimoine canadien devraient veiller à ce que, lorsqu'il est proposé d'apporter des modifications à la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, ces modifications tiennent compte des objectifs de l'article 41 parmi les critères que les Commissions de délimitation des circonscriptions électorales doivent prendre en considération dans leurs tracés. Le Bureau du Directeur général des élections du Canada devrait donner à cet égard de l'information et des conseils d'ordre général à chaque Commission de délimitation des circonscriptions électorales.

6. Un certain nombre d'institutions fédérales exercent des pouvoirs de réglementation qui peuvent avoir des répercussions — négatives ou positives — sur l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle ainsi que, dans le cas du CRTC par exemple, sur la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais.

Recommandation : Toutes les institutions fédérales qui ont des responsabilités de réglementation, même s'il ne s'agit pas de leur rôle principal, devraient entreprendre un examen des règlements actuels pour tirer parti de toutes les possibilités qu'elles ont en vertu de leur mandat de mettre en application les engagements du Parlement consacrés dans la Partie VII de la *Loi*. Elles devraient

également revoir leurs processus d'élaboration de règlements pour que les engagements de la Partie VII soient pleinement pris en considération.

CONCLUSION

Le présent rapport a pour but d'aider tous les intéressés à mieux comprendre les ramifications de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* de 1988 et de la faire mieux respecter.

Dans l'article 41 de la Partie VII, le gouvernement fédéral s'engage 1) à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones et à appuyer leur développement; et 2) à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

La Partie VII a pour objet la justice et l'équité. L'équité pour les communautés minoritaires de langue officielle qui sont défavorisées et qui ne tirent pas des politiques et des programmes fédéraux tous les avantages qu'en retirent les majorités. Le but de la Partie VII, c'est de remédier à cette situation et d'assurer un traitement équitable. Cela sous-entend la révision des politiques et des programmes, y compris la manière dont ils sont conçus, approuvés et mis en oeuvre.

La Partie VII s'adresse au Canada et aux Canadiens et Canadiennes. Elle concerne la possibilité de vivre en français et en anglais dans notre pays. L'objet du second engagement, c'est de créer un environnement linguistique qui permette aux citoyens de vivre en anglais dans plusieurs communautés au Québec et de vivre en français dans plusieurs communautés dans chacune des autres provinces et dans les territoires. Cela comprend l'accès à l'enseignement, aux services gouvernementaux, aux emplois, à la culture et aux loisirs dans la langue de son choix.

La Partie VII préconise une citoyenneté pleine et entière pour tous les Canadiens et Canadiennes, qu'ils soient francophones ou anglophones. Les Canadiens, en majorité, sont unilingues. S'ils doivent s'établir dans une autre région du Canada, ils devraient pouvoir y trouver une communauté minoritaire de langue officielle dynamique qui assure la vitalité de leur langue et leur offre un milieu familier qui leur permette de s'intégrer plus facilement.

Les deux engagements de la Partie VII nécessitent la mise en oeuvre de moyens stratégiques pour réaliser les objectifs préconisés. Cela ne suppose pas l'élaboration de mesures nouvelles et coûteuses, même si certains ajustements mineurs dans l'affectation des ressources devraient se révéler nécessaires. Ce qu'il faut, c'est que les décideurs à tous les niveaux de l'administration fédérale s'engagent personnellement et fassent preuve de créativité pour prendre des initiatives qui assureront la réalisation des objectifs de la Partie VII.

La Partie VII affirme l'identité propre du Canada. Sa mise en oeuvre est essentielle pour les communautés de langue officielle, importante pour les majorités linguistiques et vitale pour l'avenir de notre pays.

ANNEXES

Chap. 31

ANNEXE A

PART VII

PARTIE VII

ADVANCEMENT OF ENGLISH AND FRENCH

PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS

Government
policy

41. The Government of Canada is committed to
(a) enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development; and
(b) fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society.

41. Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Engagement

Coordination

42. The Secretary of State of Canada, in consultation with other Ministers of the Crown, shall encourage and promote a coordinated approach to the implementation by federal institutions of the commitments set out in section 41.

42. Le secrétaire d'État du Canada, en consultation avec les autres ministres fédéraux, suscite et encourage la coordination de la mise en œuvre par les institutions fédérales de cet engagement.

Coordination

Specific man-
date of
Secretary of
State

43. (1) The Secretary of State of Canada shall take such measures as he considers appropriate to advance the equality of status and use of English and French in Canadian society, and, without restricting the generality of the foregoing, may take measures to

43. (1) Le secrétaire d'État du Canada prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et, notamment, toute mesure :

Mise en
œuvre

(a) enhance the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and support and assist their development;
(b) encourage and support the learning of English and French in Canada;
(c) foster an acceptance and appreciation of both English and French by members of the public;
(d) encourage and assist provincial governments to support the development of English and French linguistic minority communities generally and, in particular, to offer provincial and municipal services in both English and French and to provide opportunities for members of English or French linguistic minority communities to be educated in their own language;
(e) encourage and assist provincial governments to provide opportunities for everyone in Canada to learn both English and French;

a) de nature à favoriser l'épanouissement des minorités francophone et anglophone du Canada et à appuyer leur développement;
b) pour encourager et appuyer l'apprentissage du français et de l'anglais;
c) pour encourager le public à mieux accepter et apprécier le français et l'anglais;
d) pour encourager et aider les gouvernements provinciaux à favoriser le développement des minorités francophone et anglophone, et notamment à leur offrir des services provinciaux et municipaux en français et en anglais et à leur permettre de recevoir leur instruction dans leur propre langue;
e) pour encourager et aider ces gouvernements à donner à tous la possibilité d'apprendre le français et l'anglais;

(f) encourage and cooperate with the business community, labour organizations, voluntary organizations and other organizations or institutions to provide services in both English and French and to foster the recognition and use of those languages;

(g) encourage and assist organizations and institutions to project the bilingual character of Canada in their activities in Canada or elsewhere; and

(h) with the approval of the Governor in Council, enter into agreements or arrangements that recognize and advance the bilingual character of Canada with the governments of foreign states.

Public
consultation

(2) The Secretary of State of Canada shall take such measures as he considers appropriate to ensure public consultation in the development of policies and review of programs relating to the advancement of the equality of status and use of English and French in Canadian society.

Annual report
to Parliament

44. The Secretary of State of Canada shall, within such time as is reasonably practicable after the termination of each financial year, submit an annual report to Parliament on the matters relating to official languages for which he is responsible.

Consultation
and negotia-
tion with the
provinces

45. Any Minister of the Crown designated by the Governor in Council may consult and may negotiate agreements with the provincial governments to ensure, to the greatest practical extent but subject to Part IV, that the provision of federal, provincial, municipal and education services in both official languages is coordinated and that regard is had to the needs of the recipients of those services.

f) pour encourager les entreprises, les organisations patronales et syndicales, les organismes bénévoles et autres à fournir leurs services en français et en anglais et à favoriser la reconnaissance et l'usage de ces deux langues, et pour collaborer avec eux à ces fins;

g) pour encourager et aider les organisations, associations ou autres organismes à refléter et promouvoir, au Canada et à l'étranger, le caractère bilingue du Canada;

h) sous réserve de l'aval du gouverneur en conseil, pour conclure avec des gouvernements étrangers des accords ou arrangements reconnaissant et renforçant l'identité bilingue du Canada.

Consultation

(2) Il prend les mesures qu'il juge aptes à assurer la consultation publique sur l'élaboration des principes d'application et la révision des programmes favorisant la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Rapport
annuel

44. Dans les meilleurs délais après la fin de chaque exercice, le secrétaire d'État du Canada dépose un rapport annuel au Parlement sur les questions relevant de sa mission en matière de langues officielles.

Consultations
et négocia-
tions avec les
provinces

45. Tout ministre fédéral désigné par le gouverneur en conseil peut procéder à des consultations et négociations d'accords avec les gouvernements provinciaux en vue d'assurer le plus possible, sous réserve de la partie IV et compte tenu des besoins des usagers, la coordination des services fédéraux, provinciaux, municipaux, ainsi que ceux liés à l'instruction, dans les deux langues officielles.

**INSTITUTIONS FÉDÉRALES QUI ONT FAIT L'OBJET D'UNE ANALYSE PLUS
APPROFONDIE DANS LE CADRE DE L'ENQUÊTE DU COMMISSAIRE
SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA PARTIE VII
Le 23 mars 1994**

Affaires étrangères et commerce international
Agence canadienne de développement international
Ministère de l'Agriculture et Agro-alimentaire
Banque fédéral de développement
Bureau de la sécurité des Transports Canada
Bureau du Conseil privé
Canadien national
Bureau du Surintendant des Institutions financières Canada
Centre national des arts
Centre canadien de gestion
Citoyenneté et Immigration
Commissaire à la magistrature fédérale
Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels
Commission de la Capitale nationale
Commission de la Fonction publique
Commission de révision des lois (Intégrée au ministère de la Justice en 1994)
Conseil de recherches en sciences humaines
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie
Conseil national de recherches Canada
Conseil de recherches médicales
Conseil des arts du Canada
Ministère de la Défense nationale
Développement des ressources humaines
Ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest
Élections Canada
Ministère des Finances
Industrie Canada
Investissement Canada (Aujourd'hui La corporation de développement des investissements du Canada)
Ministère de la Justice
Musée canadien des civilisations
Musée des beaux-arts du Canada
Musée national des sciences et de la technologie

Office national du film et Commissaire du gouvernement à la cinématographie
Patrimoine canadien
Ministère des Pêches et Océans
Ressources naturelles Canada
Revenu national
Santé Canada
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes
Secrétariat du Conseil du Trésor et Bureau du Contrôleur général
Société canadienne des ports
Société canadienne des postes
Société de développement du Cap-Breton
Société pour l'expansion des exportations
Société Radio-Canada
Statistique Canada
Téléfilm Canada
Ministère des Transports
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Vérificateur général du Canada
Via Rail Canada Inc.
Agence de promotion économique du Canada atlantique
Bureau fédéral de développement régional (Québec)
Agence spatiale canadienne
Centre de recherches pour le développement international
Corporation commerciale canadienne
Commission de l'immigration et du statut de réfugié
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique

ANNEXE C

N/Réf. : 1222.9

Lettre type aux administrateurs généraux des institutions fédérales dont les activités sont susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada ou sur la reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Madame la Sous-ministre/Monsieur le Président,

Je souhaite vous informer, conformément à l'article 59 de la *Loi sur les langues officielles*, de mon intention de faire le point sur l'application par le gouvernement fédéral de la Partie VII de la *Loi*. À l'article 41, il y est stipulé:

« Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. »

La Partie VII est une composante de la *Loi* dont la nature diffère sensiblement du bilinguisme parlementaire, législatif, judiciaire et institutionnel avec lequel l'administration fédérale est plus familière. Vu sa portée et les ramifications de son application, j'ai confié la direction de notre enquête à un cadre supérieur, monsieur Jean-Claude Le Blanc, qui peut être joint par le RICS [LEBLANC.JC] ou au (613) 995-9068. Je vous invite, aux fins de cette enquête, à désigner comme votre représentant l'un de vos sous-ministres adjoints [vice-présidents, etc.] ou de vos directeurs généraux [vice-président adjoint, etc.]. Monsieur Le Blanc pourra échanger des renseignements avec cette personne et obtenir par son entremise les documents dont nous aurons besoin et l'aide requise pour fixer les entrevues qui feront partie des travaux d'enquête. Vous voudrez sans doute me faire connaître les coordonnées de votre représentant aussitôt que vous l'aurez choisi.

Si vous avez mis en place un programme, une mesure ou une activité innovateur ou particulièrement efficace par rapport aux fins énoncées à l'article 41 de la *Loi*, j'apprécierais que vous m'en fassiez part. Je souhaite faire connaître à la communauté des cadres supérieurs des réalisations qui pourraient servir d'exemple ou d'inspiration dans l'application de la Partie VII dans le cadre de leur propre attribution.

J'apprécierais également que vous me fassiez part, avant le 1^{er} juin prochain, du régime d'application que vous envisagez pour vous assurer d'une pleine mise en oeuvre, au sein de l'institution fédérale dont vous êtes responsable, de l'engagement statutaire consacré à l'article 41 de la *Loi*. Je crois que nous avons tous intérêt à mettre en commun nos meilleures idées à ce sujet.

Je vous communiquerai les résultats de notre enquête au terme de celle-ci et vous aurez la possibilité de commenter les observations et les recommandations éventuelles que j'y ferai.

Vous trouverez également ci-joint le texte anglais de la présente à l'intention de vos collaborateurs.

Veillez agréer, Madame le Sous-ministre/Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Victor C. Goldbloom

Pièce jointe



ANNEXE D

Document de discussion

Jean-Claude Le Blanc

Juin 1995

**LES PRINCIPES D'APPLICATION DE LA PARTIE VII
DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES¹**

La Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* [LLO] s'intitule *Promotion du français et de l'anglais*. Même s'il ne s'agit que de cinq articles dans un texte en contenant plus d'une centaine, la Partie VII représente ce qu'il y a de plus nouveau par rapport à la *Loi* de 1969, voire ce qui distingue le plus la *Loi sur les langues officielles* de 1988 de celle qui l'a précédée. Trois des 10 dispositions du préambule de cette *Loi* lui sont consacrées en exclusivité. L'article 2, qui énonce explicitement l'objet de la *Loi*, consacre à la Partie VII l'un de ses deux paragraphes de fond. L'autre a trait au bilinguisme parlementaire, législatif, judiciaire et institutionnel².

Malgré la place de choix que la *Loi* leur a réservée, les cinq articles de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* sont généralement peu connus et mal compris. La Cour suprême du Canada n'a pas encore été appelée à interpréter le sens de cette Partie VII. À la lumière de ses arrêts sur les droits linguistiques et des avis juridiques que nous avons obtenus, en voici la portée juridique. [Le texte de la Partie VII figure à l'annexe A.]

¹ La version de juin 1994 du présent document de travail a été distribuée à tous les cadres supérieurs désignés par les administrateurs généraux de 58 ministères, organismes et sociétés d'État du fédéral comme leur représentant aux fins d'une enquête entreprise le 23 mars 1994 par le Commissaire aux langues officielles, en application de la Partie VII de la *Loi*. Tous les cadres fédéraux interviewés dans le cadre de l'enquête après le 20 juillet 1994 en ont reçu un exemplaire. Le document de travail a aussi été distribué aux leaders des grandes associations de communautés minoritaires anglophones et francophones, pour que les discussions ultérieures sur l'application de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* puissent s'appuyer sur une connaissance et une compréhension meilleures du sens de ce texte de loi. La présente version a été révisée à la lumière des commentaires transmis à l'auteur par les lecteurs intéressés.

² Le bilinguisme institutionnel se réfère ici au régime des droits et obligations se rapportant à la langue des communications avec le public et à la prestation des services, à la langue de travail des institutions fédérales et à la participation équitable des Canadiens d'expression française et des Canadiens d'expression anglaise au sein des institutions fédérales.

La portée juridique

Si les moyens envisagés en vertu des « Droits à l'instruction dans la langue de la minorité » garantis par l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* diffèrent beaucoup de ceux prévus aux termes de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, l'objet et les objectifs de la Partie VII de la *Loi* sont identiques à ceux de l'article 23 de la *Charte*, tel qu'interprété par la Cour suprême du Canada dans *Mahé et al. v. R.* [1990]. L'objet général de la Partie VII de la *Loi* est de maintenir les deux langues officielles du Canada et les cultures qu'elles véhiculent, et de favoriser l'épanouissement de chacune de ces langues, dans la mesure du possible, dans les provinces où elle n'est pas parlée par la majorité, en favorisant l'épanouissement des communautés qui en sont porteuses. Cette partie de la *Loi* est destinée en outre à remédier, à l'échelle nationale, à l'érosion progressive des minorités parlant l'une ou l'autre langue officielle et à appliquer la notion de partenaires égaux des deux groupes linguistiques officiels dans les domaines de l'activité du gouvernement fédéral.

La Partie VII cherche à atteindre ce but en liant chaque institution fédérale, dans l'exercice de son mandat et la mise en oeuvre de ses objectifs, à l'engagement statutaire consistant :

à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. [LLO, article 41]

1. Fondements constitutionnels

La Partie VII est un prolongement du paragraphe 16(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [la *Charte*], qui stipule que « Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada » et que, à ce titre, « ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada ». [Le soulignement est de nous.] L'adoption de la Partie VII de la *Loi* donne effet au principe de la « progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais », lequel appelle une action législative « du Parlement et des législatures » [*Charte*, paragraphe 16(3)]. Par l'article 41, « Le gouvernement fédéral s'engage [...] à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. » [Le soulignement est de nous.] Aux paragraphes (1) et (2) de l'article 43, le Parlement reprend le libellé du paragraphe 16(3) de la *Charte* et précise, en ce qui a trait à la « mission du secrétaire d'État, [aujourd'hui le ministre du Patrimoine canadien] en matière de langues officielles » [LLO, article 43], qu'elle a pour objet de « favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne » [Le soulignement est de nous.] Tout comme l'article 23 de la *Charte* relatif aux « Droits à l'instruction dans la langue de la minorité », dont elle est un complément, la Partie VII reconnaît que le statut des langues officielles à travers le pays est tributaire de la vitalité des communautés minoritaires qui parlent ces langues.

2. Interprétation du gouvernement

Dans une lettre adressée à ses collègues du Cabinet en juillet 1987, au lendemain du dépôt du projet de loi C-72 [*Loi sur les langues officielles* de 1988], le Premier ministre a déclaré :

Je tiens à souligner en particulier que le gouvernement s'est engagé à favoriser l'épanouissement et à appuyer le développement des minorités francophones et anglophones au Canada. Il est donc primordial que tous les ministères et organismes fédéraux contribuent au développement et à l'épanouissement de ces communautés minoritaires et qu'ils tiennent compte de leurs besoins et intérêts dans l'élaboration de leurs politiques et la mise en oeuvre de leurs programmes³.
[Le soulignement est de nous.]

Par l'article 41 de la Loi, le Parlement a exprimé sa volonté d'assurer que les politiques et programmes gouvernementaux aient pour les communautés minoritaires de langue officielle des résultats comparables à ceux dont bénéficie le groupe linguistique majoritaire.

Le législateur a reconnu la nécessité de veiller à ce que les besoins et les intérêts particuliers des communautés minoritaires de langue officielle bénéficient d'une pleine considération et qu'ils soient ainsi protégés plutôt que d'être noyés dans les considérations générales.

L'article 41 reconnaît la nécessité d'un effort continu pour lutter contre la tendance naturelle, dans l'élaboration et l'application des politiques et programmes, *d'oublier* les minorités linguistiques qui ne représentent qu'un pourcentage modeste ou faible de la population dans la plupart des provinces et territoires du pays.

Le 2 août 1994, le gouvernement du Canada a approuvé l'établissement d'un cadre de responsabilité ministériel pour l'application des articles 41 et 42, Partie VII, de la LLO. Ce cadre stipule la nécessité de consulter les communautés minoritaire de langue officielle sur leurs besoins. Les quelque 26 institutions fédérales clés ciblées initialement sont tenues d'établir des plans d'action relatifs à la Partie VII de la LLO tenant compte des besoins particuliers des communautés. Les ministres responsables des institutions clé transmettent les plans (et font rapport sur les *résultats* atteints une fois par année) au ministre du Patrimoine canadien. Dans son rapport annuel sur les langues officielles, le ministre du Patrimoine canadien fera rapport au Parlement sur l'application des engagements aux termes de l'article 41.

³ Cet extrait a été publié dans le Rapport annuel de 1988 du Commissaire aux langues officielles, p. 19.

3. Double engagement

L'engagement qui est consacré à l'article 41 de la *Loi* est double. Le premier élément exige que chaque institution fédérale, dans le cadre de ses attributions, favorise directement « l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada » et appuie activement leur développement. Le second élément de l'article 41 vient compléter le premier. Son objectif est de renforcer la dualité linguistique canadienne et, indirectement, la vitalité des communautés minoritaires francophones et anglophones du Canada, en veillant à aménager un milieu de vie approprié de façon à ce que les membres de ces communautés puissent vivre dans *leur* langue « dans la société canadienne ». Il incombe à chaque institution fédérale d'essayer, par tous les moyens dont elle dispose, de faire pleinement reconnaître l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Les dispositions de la Partie VII de la LLO appartiennent à cette catégorie spéciale de lois quasi constitutionnelles qui, selon la jurisprudence, expriment les objectifs fondamentaux de la société. Par conséquent, ces dispositions doivent être interprétées de façon à faire avancer la politique publique sous-jacente.

4. L'importance du « statut »

Le recours, dans la Partie VII, aux mots « statut et usage » est particulièrement intéressant eu égard aux résultats de la recherche menée sur plusieurs continents au cours des dernières décennies au sujet de la vitalité de diverses communautés linguistiques vivant en situation minoritaire, peu importe les langues concernées. Les conclusions qui s'en dégagent sont claires. L'indice de vitalité d'un groupe linguistique donné dépend essentiellement de deux facteurs : d'une part, la fréquence des échanges linguistiques dans cette langue, soit « l'usage » et, d'autre part, la qualité et le contexte de ces échanges et plus particulièrement la valeur qui leur est attribuée, soit « le statut ».

En pratique, ou bien la vitalité d'une langue s'accroît parce que cette langue est employée dans un contexte valorisant et, par voie de conséquence, *propice à l'épanouissement* du groupe linguistique qui lui donne vie. Ou bien cette langue s'affaiblit parce qu'elle est employée dans un contexte où elle revêt un statut d'infériorité par rapport à une autre langue, ce qui favorise l'assimilation au groupe linguistique dominant.⁴ C'est que « la langue est plus qu'un simple moyen de communication; elle fait partie intégrante de l'**identité** et de la culture du peuple qui la parle. C'est le moyen par lequel les individus se comprennent eux-mêmes et comprennent le milieu dans lequel ils vivent⁵. »

⁴ En situation multilingue, les transferts linguistiques sont sans contredit l'un des indicateurs les plus déterminants, sinon de la vitalités des communautés linguistiques, du moins du statut des langues.

⁵ Mahé et al. c. R., [1990] p.15.

5. Rôle du ministre du Patrimoine canadien

La *Loi* confie au secrétaire d'État du Canada (aujourd'hui le ministre du Patrimoine canadien) un double rôle. C'est lui qui, en consultation avec ses collègues du Cabinet, doit « susciter et encourager la concertation dans la mise en oeuvre par les institutions fédérales de cet engagement. » [LLO, article 42]. L'obligation faite à ce ministre est claire : la *Loi* le désigne comme le maître d'oeuvre de l'action du gouvernement fédéral aux fins de l'article 41 afin que celle-ci ne donne pas lieu à des mesures éparses et contradictoires, mais plutôt procède d'une concertation entre les institutions fédérales pour qu'elle soit *véritablement intégrée*. L'article 43 attribue au ministre un second rôle de maître d'oeuvre. Bien que cette disposition lui accorde une certaine discrétion eu égard aux moyens, il doit prendre toutes les mesures possibles « pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ». Ces « mesures » touchent principalement à l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser, ainsi qu'à la coopération intergouvernementale⁶ et à la collaboration avec « les entreprises, les organisations patronales et syndicales et les organismes bénévoles ». Son rôle de maître d'oeuvre recouvre aussi l'action intergouvernementale des autres institutions fédérales [LLO, article 45].

6. La mise en oeuvre

Il s'ensuit que l'engagement statutaire qui est consacré à l'article 41 de la *Loi* doit être accompagné d'un *régime d'application approprié*, aussi bien à l'échelle gouvernementale qu'à celle de chaque institution fédérale. *Ce régime d'application doit garantir que, lors de la prise de décisions gouvernementales touchant les priorités et l'affectation des ressources, on adoptera un ensemble de mesures assurant la réalisation de l'objet de cet article.* Par ailleurs, pour assurer l'égalité des bénéfices entre groupes linguistiques minoritaires et majoritaires, il faut souvent renoncer à l'uniformité des moyens. Il existe, en effet, un lien de proportionnalité entre, d'une part, l'importance relative des moyens et des ressources à déployer et, d'autre part, l'inégalité de statut ou l'inégalité des chances au départ.

⁶ Il convient ici d'observer que les ententes fédérales-provinciales se sont généralement révélées d'excellents outils pour coordonner les activités des divers paliers de gouvernement aussi bien dans le domaine particulier des langues officielles dans l'enseignement, à partir de 1970, que dans le domaine général de la promotion du français et de l'anglais, à partir de 1987.

L'appui du public

L'existence des communautés francophones et acadienne du Canada et de la communauté d'expression anglaise du Québec est reconnue comme une caractéristique fondamentale reconnue du Canada, une richesse et un trait distinctifs de l'identité canadienne.

Les effets combinés, et sans précédent, de la récession, de la dette et du déficit de l'État n'incitent nullement le public à soutenir un accroissement des dépenses gouvernementales jugées non essentielles. En dépit de cette résistance concernant les déboursés publics, et même dans le sillage de l'échec de l'accord de Charlottetown, 68 p. 100 des Canadiens convenaient, au printemps 1993, que « Le gouvernement fédéral devrait appuyer le développement des communautés minoritaires de langue officielle au Canada », et 62 p. 100 soutenaient que « Avoir des communautés francophones *partout* au Canada est un *grand avantage pour le Canada*. » Vu le contexte difficile et le caractère très général, sinon à contre-courant, de ces questions, il est raisonnable de supposer que le résultat reflète bien un minimum d'appui populaire durable⁷.

L'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle semble être reconnu, intuitivement, comme indispensable à l'unité canadienne, car il aide à rapprocher les deux majorités linguistiques d'un bout à l'autre du pays et à renforcer le sentiment d'appartenance de l'ensemble des Canadiens, qu'ils soient d'expression française ou d'expression anglaise.

Une analyse des données de plusieurs sondages effectués à l'échelle du pays durant une période de sept ans à partir de 1986 amène Angus Reid à conclure que la dualité linguistique est bien ancrée dans la culture politique canadienne⁸. Ainsi :

pour une nième fois, un sondage de février 1990 confirme que 80 % des Canadiens « croient [toujours] en l'égalité des deux peuples fondateurs ». Il s'agit d'un consensus général observé dans les différents groupes linguistiques, dont une majorité d'allophones et 76 % des anglophones du pays.

⁷ Ces questions ont été posées, pour le compte de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, dans le cadre de l'enquête omnibus d'Angus Reid menée au printemps de 1993, dont les résultats ont été rendus publics en juin.

⁸ Analyse présentée par Angus Reid aux congressistes réunis par la Commission nationale des parents francophones, à Montréal, en février 1992, et par la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, à Ottawa, en juin suivant.

Il ressort également de cette analyse que, en général, les Canadiens croient qu'*on ne fait pas assez* pour protéger les deux langues officielles en situation minoritaire. Ainsi :

- plus de 80 % des Canadiens de l'Atlantique, de l'Ontario, de l'Ouest et du Pacifique jugent « insuffisante la protection de l'anglais au Québec »;
- 84 % des Québécois jugent « insuffisante la protection du français dans le reste du pays ».

La stabilité de ces résultats sur une assez longue période donne à penser que les mesures d'équité destinées à réduire l'écart entre les groupes linguistiques aux fins de l'application de la Partie VII de la *Loi* bénéficient d'un appui important au sein de l'opinion publique canadienne.

Conclusion

Voilà décrits de façon sommaire le sens de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, ainsi qu'une description des obligations qu'elle comporte pour l'administration fédérale et les droits qu'elle confère aux communautés minoritaires francophones et anglophones du Canada. Par ailleurs, il y a tout lieu de croire que les responsables peuvent compter sur la compréhension intuitive d'une solide majorité de Canadiens, sur leur sens de la justice et de l'équité, sur leur profond attachement à l'identité et à l'unité canadiennes, unité dont pourrait dépendre dans une large mesure leur bien-être et leur prospérité, et sur leur appui indéfectible.

En cette période particulière de notre histoire, marquée par des réorganisations gouvernementales, des compressions des dépenses publiques, particulièrement à l'échelle fédérale, et des nouvelles priorités qui en découleront, rien ne saurait revêtir une importance plus grande que l'application de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* selon les vœux du législateur. **Afin d'appliquer les dispositions de l'article 16 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le Parlement du Canada a fixé des objectifs clairs aux articles 2 et 41 de la *Loi sur les langues officielles*. On s'attend que chaque institution fédérale dont les activités ont, ou peuvent avoir, une quelconque incidence sur le développement et l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada ou sur le statut ou l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne, donne pleinement effet, dans le cadre de son mandat et en collaboration avec d'autres institutions fédérales, à l'engagement qui est consacré à l'article 41 de la *Loi*.**

AVIS AU LECTEUR

Je vous saurais gré de me communiquer toute suggestion susceptible d'améliorer le texte qui précède. Je vous en remercie sincèrement à l'avance.

Le Directeur
Communautés de langue officielle

Jean-Claude Le Blanc
Tél.: (613) 995-9068
Télécopieur: (613) 993-5082
RICS: LEBLANC.JC

*Étude exploratoire sur les perceptions
qu'ont les cadres fédéraux à l'égard
de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles
réalisée pour
le Commissariat aux langues officielles
par COMPAS Inc.*

À l'automne de 1994, le Commissariat aux langues officielles chargeait COMPAS d'examiner comment était perçu l'article 41 de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Cet article s'énonce comme suit: « Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. »

Les objectifs de l'étude étaient les suivants:

- déterminer jusqu'à quel point les cadres connaissent, sont prédisposés à prendre et/ou prennent effectivement les mesures que leur prescrit la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*;
- déterminer les facteurs qui peuvent favoriser ou compromettre les initiatives que prennent les cadres pour

respecter la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.

Des entrevues téléphoniques ont été menées avec des cadres des divers ministères, organismes et sociétés d'État du gouvernement fédéral. Un échantillon de quelque 1600 répondants potentiels ont reçu par la poste une lettre type du Commissaire, accompagnée d'une lettre personnelle provenant de la maison de sondage. Un total de 558 entrevues téléphoniques ont été réalisées. Dans un sondage au hasard de cette taille, les résultats comportent une marge d'erreur de 4,1 % 19 fois sur 20.

Le terme « Francophones » désigne ici les personnes qui ont le français pour langue maternelle, et le terme « Anglophones » désigne celles qui ont l'anglais pour langue maternelle.

Les entrevues débutaient par une question ouverte sur les principaux enjeux qui se posent au Canada. On présentait ensuite aux répondants une

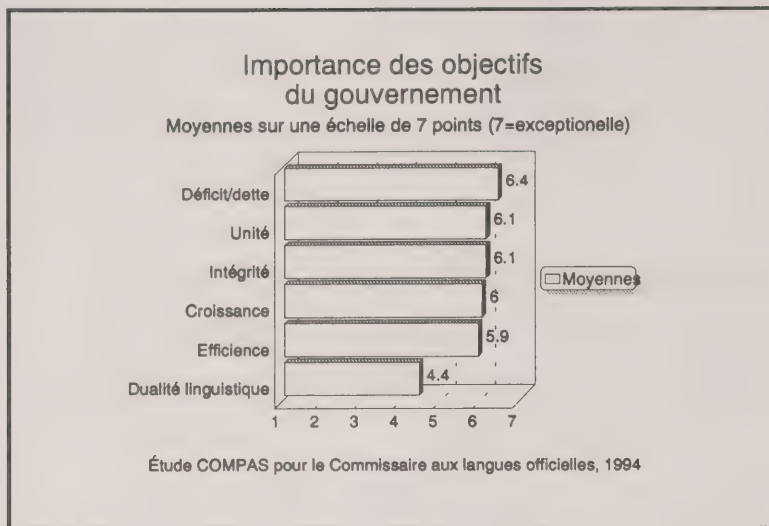


Figure 1

série d'objectifs gouvernementaux à évaluer :

« Je vais vous lire divers objectifs du gouvernement. Veuillez me dire à quel point chacun de ces objectifs est, selon vous, important sur une échelle de 7 points où 7 signifie d'importance exceptionnelle et 1 peu important. À titre d'exemple, [alterner] à quel point est-il important de contribuer à la croissance économique? de contrôler le déficit/la dette? de fournir des services publics efficaces? de promouvoir la dualité linguistique? d'assurer l'intégrité du gouvernement? de préserver l'unité nationale? »

Les réponses à la question ouverte, de même que celles portant sur la série d'objectifs gouvernementaux qui précèdent, montrent que les cadres sont avant tout préoccupés par la dette et par le déficit. Parmi tous les objectifs énoncés, la dette nationale et/ou le déficit figurent au premier rang avec un score moyen de 6,4 sur une échelle de 7 points (voir la figure 1). L'unité nationale,

l'intégrité du gouvernement, la croissance économique et l'efficacité obtiennent aussi un score élevé, soit 5,9 ou plus. La dualité linguistique ne reçoit qu'une cote moyenne de 4,4, tout juste au-dessus de la médiane (4,0), ce qui est comparativement assez faible.

L'essentiel à retenir ici est que la dualité linguistique ne se révèle pas comme une priorité pour les

répondants.

Fait étonnant, cinq des six résultats sont consensuels. Peu importe leur langue maternelle ou leurs autres caractéristiques (géographiques, démographiques ou organisationnelles), les cadres fédéraux s'entendent sur la grande importance de tous les objectifs fédéraux, sauf un. Par exemple, la cote moyenne accordée à l'unité nationale est de 6,1 chez les anglophones et de 6,2 chez les francophones.

La dualité linguistique, sujet de l'étude, est le seul objectif pour lequel on note un certain désaccord. Les répondants francophones (n=170) donnent en moyenne à cet objectif une cote légèrement supérieure à celle des anglophones, soit 4,9 contre 4,3.

L'écart entre les cotes moyennes des francophones et des anglophones s'explique par le fait que ces derniers accordent un peu plus de scores neutres ou négatifs et un peu moins de scores très positifs. Ainsi, 54 % des cadres anglophones attribuent à la dualité

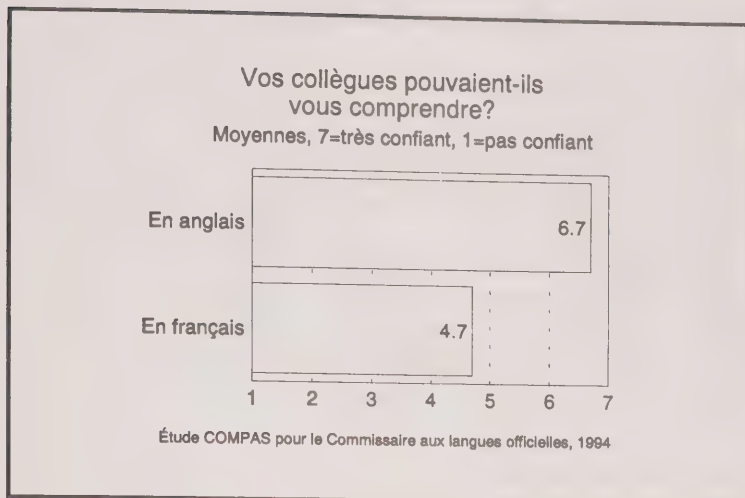


Figure 2

linguistique une cote intermédiaire de 4 ou moins, comparativement à 34 % chez les francophones. Par ailleurs, 4 % des anglophones lui ont donné la cote maximale de 7, comparativement à 14 % chez les francophones.

On ne peut affirmer que les francophones accordent autant d'importance à la dualité linguistique qu'aux autres objectifs cités, mais leur intérêt pour cette cause semble un peu plus vif que celui de leurs compatriotes.

Au nombre des connaissances qu'ils jugent les plus importantes pour un cadre, les répondants citent le contexte juridique de son propre ministère, les relations intergouvernementales et le fonctionnement de l'État. Ils insistent moins sur la connaissance des questions environnementales pertinentes, sur l'équité dans l'emploi et sur la dualité linguistique.

L'usage que les répondants déclarent faire du français et de l'anglais semble relié à l'importance qu'ils attribuent à la dualité linguistique. Les cotes qu'ils donnent à la dualité linguistique sont proportionnelles au temps qu'ils passent à

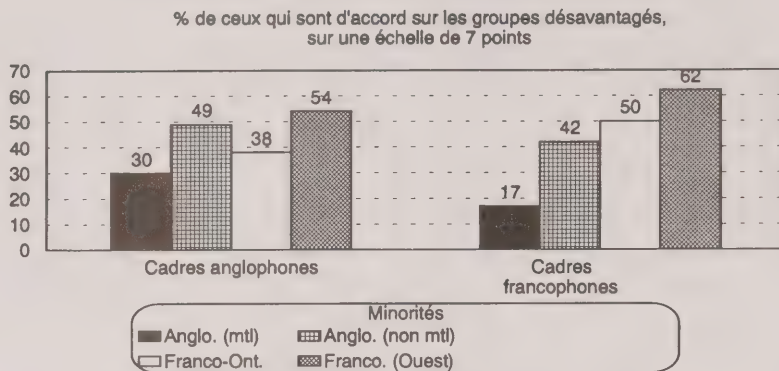
parler leur seconde langue officielle au travail. Les cadres fédéraux qui utilisent beaucoup les deux langues valorisent davantage que les autres la dualité linguistique. En effet, celle-ci obtient une cote de 3,8 chez ceux qui parlent anglais au moins 96 % du temps, une cote de 4,3 chez ceux qui le parlent entre 91 et 95 % du temps, une cote de 4,4 chez ceux qui le parlent entre 71 et

90 % du temps, une cote de 4,7 chez ceux qui le parlent entre 51 et 70 % du temps et une cote de 5,0 chez ceux qui le parlent la moitié du temps ou moins. Un parallèle analogue, peut-être moins net cependant, existe en ce qui regarde les degrés de bilinguisme.

Dans la pratique, la grande majorité des répondants disent utiliser surtout l'anglais. Une forte proportion de cadres, soit 38 %, déclarent parler anglais entre 71 % et 90 % du temps. Au bas de l'échelle d'utilisation, 17 % utilisent l'anglais moins de la moitié du temps au travail; au haut de cette échelle, 15 % disent utiliser l'anglais plus de 95 % du temps. Par ailleurs, 18 % parlent la langue de Shakespeare entre 51 et 70 % du temps, et 13 % entre 91 et 95 % du temps.

Dans une telle situation, on peut s'attendre à ce que les répondants aient plus confiance d'être compris en anglais qu'en français. Tel est d'ailleurs leur avis. Sur une échelle de 7 points, ils évaluent à 6,7 leurs chances d'être compris lorsqu'ils parlent anglais, et à 4,7 lorsqu'ils parlent français (voir la figure 2).

Désavantages perçus de quatre minorités



Étude COMPAS pour le Commissaire aux langues officielles, 1994

Figure 3

Parmi les objectifs gouvernementaux cités, les répondants placent l'unité nationale, l'intégrité du gouvernement, la croissance économique et l'efficacité gouvernementale bien avant la dualité linguistique. Le score modeste qu'obtient cette dernière donne à penser que les cadres fédéraux ne sont peut-être pas pleinement attentifs aux liens qui existent entre dualité linguistique et unité nationale.

Bien que les répondants soient enclins à ne pas considérer la dualité linguistique comme une priorité et à utiliser l'anglais comme langue de travail, cela ne signifie pas qu'ils sont insensibles à la situation des minorités francophones ou même des minorités anglophones. Les cadres fédéraux reconnaissent tous qu'il faut soutenir davantage les minorités de langue officielle, en particulier les minorités francophones hors Québec.

Cet appui ferme accordé aux minorités francophones s'inspire de la conviction unanime que les membres de ces minorités sont très désavantagés sur le plan de la carrière, de l'éducation et des possibilités professionnelles dans leur propre langue. La position des communautés francophones de l'Ouest est jugée bien plus défavorable que celle des francophones de l'Ontario, des anglophones du Québec qui vivent hors de Montréal, et surtout des Montréalais anglophones (voir la figure 3).

Les cadres fédéraux disent que l'anglais est leur principale langue d'usage au travail, qu'ils sont plus confiants d'être compris lorsqu'ils s'expriment en anglais que lorsqu'ils s'expriment en français, et que les minorités francophones hors Québec sont désavantagées. Ils sont néanmoins persuadés que les fournisseurs francophones provenant de communautés minoritaires de langue officielle sont

Degré d'engagement du ministère/organisme du répondant et du répondant lui-même

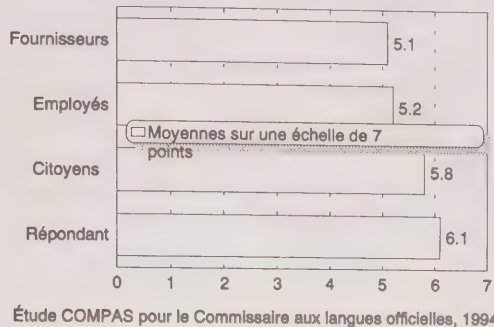


Figure 4

des discussions touchant la Partie VII ont eu lieu au sein de leur organisme avant 1994. La plupart estiment que ces discussions étaient à tout le moins assez productives. Toutefois, les répondants ont peut-être surestimé ou sous-estimé la portée de telles discussions. Il s'agit là d'une question importante, mais qui déborde le domaine du simple sondage.

raisonnablement à l'aise dans leurs rapports avec leur ministère.

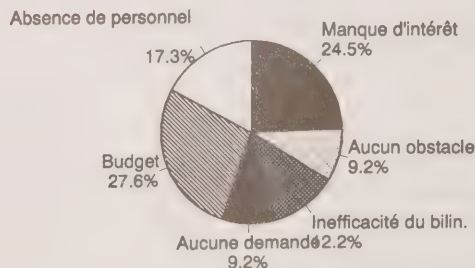
Si les répondants ont l'impression que ces fournisseurs sont à l'aise dans leurs rapports avec leur ministère, c'est peut-être parce qu'ils croient en la bonne foi de ce dernier.

Les cadres fédéraux estiment que leur employeur est assez fortement engagé à répondre aux besoins de ses employés, fournisseurs et citoyens appartenant à une minorité de langue officielle. Quant à leur propre degré d'engagement, les répondants le jugent particulièrement élevé (voir la figure 4).

Interrogés sur les preuves concrètes de l'engagement de leur propre organisme à l'égard de la Partie VII, la plupart des cadres mentionnent les exigences relatives à la langue de service imposées par la *Loi sur les langues officielles* (LLO) de 1969 par

Obstacles empêchant de répondre aux besoins des minorités de LO

Question ouverte



Étude COMPAS pour le Commissaire aux langues officielles, 1994

Figure 5

Une majorité de répondants, soit les deux tiers, signalent que

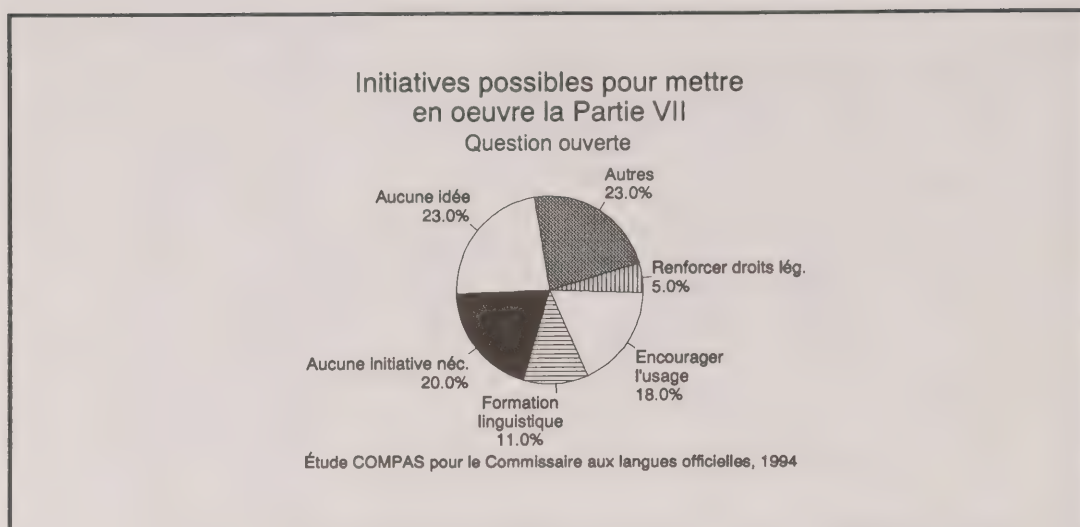


Figure 6

exemple, le bilinguisme dans les publications et la désignation de porte-parole bilingues plutôt que les dispositions de la Partie VII de la nouvelle LLO de 1988.

Les contraintes budgétaires, le manque d'intérêt organisationnel et l'absence de personnel bilingue sont considérés comme les principaux empêchements à la réalisation de progrès ultérieurs, comme le montre la figure 5. Certains répondants nient qu'il y a un besoin tandis que d'autres expriment l'avis que le bilinguisme est difficile à réaliser à cause de ses inefficacités internes.

Un grand nombre de répondants sont incapables de recommander des solutions pour l'avenir (voir la figure 6). Ceux qui ont des idées précises proposent surtout un encouragement plus vigoureux de l'usage de la langue, davantage de cours de formation linguistique, et le renforcement des obligations légales de travailler dans les deux langues officielles. Ces mesures ont

trait aux questions de langue de service plutôt qu'à l'application de la Partie VII de la LLO de 1988.

Somme toute, les répondants semblent attribuer une importance modérée aux questions de dualité linguistique mises en évidence dans l'article 41, Partie VII, de la *Loi sur les langues officielles*. Cette importance modérée attribuée à la dualité linguistique transparait : a) dans le score modeste qu'elle obtient comparativement aux autres objectifs gouvernementaux, comme nous l'avons dit au début; b) peut-être aussi dans l'incapacité d'une importante minorité de répondants de proposer des mesures pour l'avenir, comme nous l'avons vu au paragraphe précédent (voir la figure 6); c) peut-être également dans la méconnaissance du fait qu'un changement de paradigme s'est opéré avec l'avènement de la Partie VII de la LLO de 1988.

L'importance modérée accordée à la dualité linguistique est visible aussi dans

les réactions observées lors des échanges en vue de fixer l'horaire des entrevues. Des dizaines de répondants éventuels ont demandé à COMPAS s'ils pouvaient se faire remplacer par un collègue spécialiste des langues officielles, s'estimant trop ignorants du sujet pour justifier leur participation à une entrevue. Beaucoup ont aussi demandé si COMPAS entendait leur fournir des renseignements plus détaillés pour les aider à mieux se préparer.

L'intérêt mitigé des cadres pour la dualité linguistique et pour les questions connexes nous pose un défi fascinant : trouver ce qui pourrait les convaincre de valoriser davantage ces questions. Voilà pourquoi nous avons invité les cadres à coter l'effet persuasif de divers messages ou raisonnements possibles pour faire valoir les dispositions

sur l'épanouissement des minorités de langue officielle. Les raisonnements les plus convaincants sont, et de loin, ceux qui concernent l'unité nationale et le lien entre la dualité linguistique et l'identité nationale (voir la figure 7). Viennent ensuite les raisonnements sur les priorités du cabinet et les droits légaux des minorités de langue officielle. Les moins persuasifs sont ceux qui ont trait à la taille considérable de ces minorités et à leur importance en tant que groupes d'intérêt.

Les cadres fédéraux se préoccupent profondément de l'unité nationale mais, de toute évidence, beaucoup d'entre eux ne font guère de lien entre l'unité du pays dans son ensemble et les interventions du gouvernement fédéral pour renforcer la dualité linguistique, notamment en favorisant l'épanouissement et le développement des communautés minoritaires francophones et anglophones.

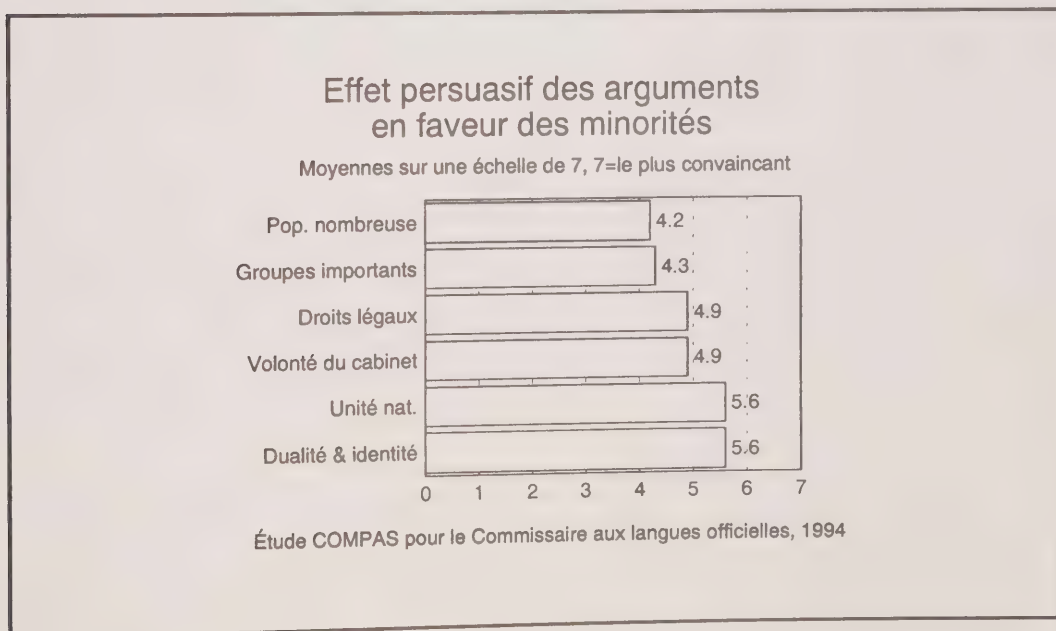


Figure 7

EXTRAITS DES RAPPORTS ANNUELS DU COMMISSAIRE

SECTION 1

Rapport annuel 1989 : Nous sommes déçus par la façon dont le [Secrétariat d'État] s'est acquitté de sa tâche de favoriser la reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais au sein des entreprises, des syndicats et des organismes bénévoles. (Page 18)

Cet engagement [article 41] lie *chacune* des institutions fédérales, le Secrétariat d'État du Canada s'étant vu confier un rôle clé, celui de : susciter et encourager la coordination de la mise en oeuvre par les institutions fédérales de cet engagement (article 42). (Page 192)

Cet « épanouissement », que le Petit Robert définit comme « se développer librement dans toutes ses possibilités », trace toute l'ampleur de la tâche. Toute une série de mesures à prendre pour donner effet à cet engagement sont par ailleurs énumérées à l'article 43 de la *Loi*. (Page 192)

Les mesures prises jusqu'à maintenant, tout comme les ressources humaines qui y sont affectées, restent somme toute modestes compte tenu de l'ampleur de la tâche. Nous croyons que le Secrétariat d'État devrait demander aux administrateurs généraux des ministères et sociétés d'État d'élaborer des mécanismes de contrôle et d'évaluation de la mise en oeuvre de l'article 41, et de lui présenter un rapport annuel sur leurs réalisations. L'an deux de la mise en oeuvre de la *Loi* devrait débiter sous le signe d'une planification plus rigoureuse et de réalisations plus imposantes. (Page 193)

L'absence d'un réseau adéquat de garderies et de maternelles de langue française entraîne souvent l'anglicisation des enfants francophones avant même qu'ils ne fréquentent l'école. Pour contrer ce problème, la Commission nationale de parents francophones (CNPF) a élaboré un projet de recherche visant à établir un réseau pancanadien de garderies françaises en milieu minoritaire. On retracera d'abord les enfants d'âge préscolaire dont au moins un des parents, conformément à l'alinéa 23(1)(a) de la *Charte*, est de langue maternelle française. On élaborera ensuite le contenu pédagogique du programme et on formera le personnel de soutien et les bénévoles. (Page 196)

Rapport annuel 1991 : Dans notre *Rapport annuel 1990*, nous avons constaté « un certain ralentissement » des activités de coordination interministérielle du Secrétariat d'État; ce dernier doit en effet susciter et encourager les activités ainsi que les programmes des autres institutions fédérales qui tendent à appuyer le développement des communautés et la promotion des langues officielles. (Page 37)

La situation semble s'être modifiée sensiblement au cours de l'année 1991. L'équipe du Secrétariat d'État chargée de cette coordination a complété une réflexion en profondeur sur son mandat et sur les modalités qui lui permettraient de s'en acquitter. (Page 38)

Ainsi, il s'agit de sensibiliser les ministères et les organismes à leurs responsabilités en vertu de la *Loi*, les communautés minoritaires aux programmes fédéraux qui pourraient plus particulièrement les aider, et les secteurs privé et bénévole à la dualité linguistique du Canada. (Page 38)

L'analyse de cette stratégie [de mise en oeuvre] nous amène à y trouver de nombreux éléments positifs [...]. Nous ne pouvons donc qu'attendre avec espoir les premiers fruits concrets de cette démarche. (Page 38)

Nous continuons cependant à nous demander [...] comment le Secrétariat compte s'y prendre pour mesurer exactement l'action des organismes fédéraux à cet égard. Des questions précises posées dans le cadre de nos vérifications auprès des institutions fédérales révèlent encore une ignorance décevante des obligations qu'impose la Partie VII de la *Loi*. Qui donc, au sein de l'appareil fédéral, sinon le Secrétariat d'État, peut énoncer ces obligations suffisamment haut et fort pour qu'enfin, partout, on les entende et les comprenne ? (Page 38)

Rapport annuel 1992 : L'engagement du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des minorités d'expression française et d'expression anglaise du Canada lie aussi *chacune* des institutions fédérales. À notre connaissance, aucune n'a jusqu'à maintenant élaboré un plan d'ensemble pour donner suite à cet engagement statutaire. Il n'en existe pas non plus à l'échelle du gouvernement fédéral. Lorsque ce dernier prend une décision, qu'elle soit d'ordre financier ou qu'elle entraîne l'adoption, la modification ou l'annulation d'une politique ou d'un programme, quelle place réserve-t-il à l'examen de son incidence sur l'épanouissement des minorités d'expression française et d'expression anglaise ? Quand et comment va-t-il intégrer cet examen à l'évaluation continue de ses programmes et à la prise de décisions ? Où sont situés les principaux centres de responsabilités ? (Page 107)

[...] toutes les ententes fédérales-provinciales en vertu desquelles le gouvernement du Canada exerce son pouvoir de dépenser devraient faire l'objet d'un examen systématique afin d'assurer le respect de l'esprit et de la lettre de l'article 41 de la *Loi*. (Page 110)

[...] le plein respect de l'esprit et de la lettre de l'article 23 de la *Charte* et de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* ne suffirait-il pas, conjugué à la détermination et à l'ingéniosité des communautés minoritaires et de leurs dirigeants, à faire mentir au moins les plus sombres prévisions démographiques ? C'est le défi de la présente décennie. (Page 108)

Rapport annuel 1993 : [...] la plupart des institutions fédérales ne comprennent guère ce que suppose cet engagement, pas plus qu'elles n'ont conscience qu'il ne leur suffit pas de fournir des

services dans les deux langues officielles. Leur inconscience à cet égard est en partie attribuable au fait que le ministère du Patrimoine canadien (auparavant le Secrétariat d'État) n'a pas bien rempli son rôle de coordination en vertu de la Loi, lacune qui a été relevée dans une récente évaluation interne du Programme des langues officielles. (Page 15)

Il n'existe pas de mécanisme réel de responsabilité, pour ce qui est de l'application de la politique, ni dans les ministères, ni au ministère du Patrimoine canadien, ni au Conseil privé. (Page 15)

Bref, l'engagement du gouvernement fédéral semble être beaucoup plus fait de mots que de gestes concrets. Il n'a pas, en tout cas, débouché sur les instruments bureaucratiques usuels de mise en oeuvre, comme un plan stratégique, des objectifs, des mesures de contrôle suffisantes et des résultats mesurables. (Page 16)

SECTION 2

Rapport annuel 1992 : En 1991, une étude réalisée par la Fédération culturelle canadienne-française (FCCF) et la FCFA du Canada avait établi que les communautés francophones et acadienne de même que la communauté québécoise d'expression anglaise n'avaient obtenu, au cours des cinq dernières années, que 47 et 62 p. 100 respectivement des subventions qu'elles auraient dû recevoir, compte tenu de leur poids démographique, dans le cadre du Programme d'initiatives culturelles (PIC) du ministère des Communications. Par ailleurs, la nouvelle Coalition nationale pour le financement des arts et de la culture (qui, en plus de la FCCF et de la FCFA du Canada et de l'Alliance culturelle de l'Ontario, regroupe aussi les associations canadiennes-françaises, des théâtres, des éditeurs, des professionnels de la chanson et de la musique ainsi qu'un représentant du secteur des arts visuels et des arts médiatiques) a recommandé au Ministère de modifier les critères d'admissibilité au PIC afin d'établir de solides infrastructures artistiques et culturelles, et de favoriser la diffusion des produits culturels et la production artistique des communautés minoritaires. Elle a aussi demandé au ministère des Communications d'instaurer un fonds fédéral-provincial de rattrapage, de 25 millions de dollars versés sur cinq ans, pour les communautés francophones et acadienne.

L'enveloppe budgétaire réservée aux arts et à la culture représente quelque 2,8 milliards de dollars par année. Selon les estimations* de la Conférence canadienne des arts, environ 685 millions sont versés en subventions et contributions par divers organismes fédéraux. Les critères d'admissibilité à ces programmes d'aide aux industries culturelles ne tiennent pas suffisamment compte des besoins particuliers des communautés minoritaires et de la dimension humaine de leur réalité. En faisant abstraction de l'insuffisance des infrastructures artistiques

* Avant les deux réductions successives de 10 p. 100 annoncées dans L'exposé économique du ministre des Finances du 2 décembre 1992.

et culturelles qui les desservent, la quote-part des communautés francophones et acadienne, établie uniquement selon leur poids démographique, devrait s'élever à 25 millions de dollars par an alors que la Coalition n'arrive pas à en comptabiliser plus de 5 millions. En faisant les mêmes calculs pour la communauté d'expression anglaise du Québec, on constate qu'elle aurait droit à une contribution de 20 millions, ce qui est assez loin de la réalité. (Pages 107-108)

SECTION 3

Rapport annuel 1992 : En fin d'année, la FCFA du Canada soulignait que le gouvernement fédéral entendait consacrer quelque 2,5 milliards de dollars à la formation professionnelle au cours des cinq prochaines années. En fonction de leur poids démographique, les communautés francophones et acadienne devraient recevoir 92 millions et la communauté québécoise d'expression anglaise, 75 millions. Toutefois, les critères d'admissibilité ne tiennent pas compte des conditions particulières dans lesquelles vivent les communautés minoritaires. Ces dernières ont au moins autant besoin de programmes de formation professionnelle que les majorités linguistiques, mais le réseau d'institutions et d'établissements d'enseignement postsecondaire qui peut leur offrir un tel service financé à même les deniers publics est nettement insuffisant. Dans ces conditions, comment leur garantir l'égalité d'accès à la formation professionnelle dans leur langue et s'assurer que celle-ci est activement offerte ? La question mérite d'être examinée en profondeur afin que des mesures soient prises dans les plus brefs délais. (Page 107)

[...] toutes les ententes fédérales-provinciales en vertu desquelles le gouvernement du Canada exerce son pouvoir de dépenser devraient faire l'objet d'un examen systématique afin d'assurer le respect de l'esprit et de la lettre de l'article 41 de la *Loi*. (Page 108)

SECTION 4

Rapport annuel 1989 : L'absence d'un réseau adéquat de garderies et de maternelles de langue française entraîne souvent l'anglicisation des enfants francophones avant même qu'ils ne fréquentent l'école. Pour contrer ce problème, la CNPF a élaboré un projet de recherche visant à établir un réseau pancanadien de garderies françaises en milieu minoritaire. On retracera d'abord les enfants d'âge préscolaire dont au moins un des parents, conformément à l'alinéa 23(1)(a) de la Charte, est de langue maternelle française. On élaborera ensuite le contenu pédagogique du programme et on formera le personnel de soutien et les bénévoles. (Page 196)

Rapport annuel 1990 : Durant l'année, la Commission nationale des parents francophones (CNPF) a accordé plus d'attention à l'éducation préscolaire, le deuxième grand volet de son action. Il est tout aussi important que le premier car des services préscolaires, garderies et

prématernelles comprises, font partie intégrante du projet scolaire qu'elle tente de mettre sur pied.

C'est que l'absence d'un réseau adéquat de garderies et de maternelles de langue française entraîne souvent l'anglicisation des enfants francophones avant même qu'ils ne fréquentent l'école. Les données sur le nombre de places offertes par les garderies publiques françaises à l'extérieur du Québec sont encore incomplètes. Néanmoins, il apparaît évident que, toute proportion gardée, les parents francophones sont nettement défavorisés à ce chapitre alors que leurs besoins, pour des raisons linguistiques et culturelles évidentes, sont encore plus manifestes. C'est à ce stade que les programmes de francisation et de re francisation sont les plus efficaces, autant afin de prévenir une anglicisation précoce que pour permettre une intégration harmonieuse à l'école française des « ayants droit », ne parlant pas ou peu français. Dans l'arrêt *Mahé et al.*, la Cour suprême ne stipule-t-elle pas que l'article 23 est « destiné à remédier, à l'échelle nationale, à l'érosion progressive des minorités parlant l'une ou l'autre langue officielle et à appliquer la notion de "partenaires égaux" des deux groupes linguistiques officiels dans le domaine de l'éducation ».

C'est durant l'année écoulée qu'a débuté dans ce domaine une collaboration fructueuse entre le Secrétariat d'État, la CNPF et le ministère de la Santé et du Bien-être social. De plus en plus conscient de la nécessité de combler cette importante lacune, ce dernier a financé une étude de la CNPF visant à mieux cerner les besoins linguistiques et culturels en matière de services de garde destinés aux francophones vivant en milieu minoritaire. La nouvelle politique canadienne de services de garde que le gouvernement élabore présentement tiendra compte fort heureusement des besoins particuliers des communautés minoritaires de langue officielle. (Page 240)

Rapport annuel 1992 : À ce chapitre, un programme de Santé et Bien-être social Canada, la Caisse d'aide aux projets en matière de garde d'enfants, figure parmi les rares programmes à avoir donné des résultats concrets. Dès 1989, la Commission nationale des parents francophones (CNPF) avait constaté que l'absence d'un réseau adéquat de garderies et de maternelles de langue française favorisait l'anglicisation des enfants francophones et les orientait vers l'école anglaise.

Sensibilisés à ces questions par les parents et le Secrétariat d'État, les responsables de la Caisse d'aide ont décidé d'accorder une subvention à la CNPF pour qu'elle puisse procéder d'abord à l'évaluation des besoins. Selon les données sur le nombre de places disponibles, les parents francophones à l'extérieur du Québec sont nettement défavorisés. Une aide financière de quelque 600 000 dollars permettra cette année à ce programme fédéral de soutenir l'élaboration d'une programmation préscolaire adaptée aux besoins des enfants qui seront admissibles à l'école française et d'appuyer un projet de mise sur pied de garderies dans six provinces. De plus, le projet d'une garderie trilingue à Iqaluit bénéficiera d'une subvention de 240 000 dollars versée sur trois ans. (Page 107)

NIVEAU DE RESPONSABILITÉ INSTITUTIONNELLE EN VERTU DE LA PARTIE VII DE LA LLO**

- c Affaires étrangères et commerce international
- c Agence canadienne de développement international
- c Ministère de l'Agriculture et Agro-alimentaire
- c Banque fédéral de développement
- e Bureau de la sécurité des Transports Canada
- a Bureau du Conseil privé
- d Canadien national
- d Bureau du Surintendant des Institutions financières Canada
- c Centre national des arts
- a Centre canadien de gestion
- b Citoyenneté et Immigration
- e Commissaire à la magistrature fédérale
- d Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels
- c Commission de la Capitale nationale
- b Commission de la Fonction publique
- d Commission de révision des lois (Intégrée au ministère de la Justice en 1994)
- c Conseil de recherches en sciences humaines
- d Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie
- c Conseil national de recherches Canada
- d Conseil de recherches médicales
- b Conseil des arts du Canada
- c Ministère de la Défense nationale
- a Développement des ressources humaines
- c Ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest
- c Élections Canada
- c Ministère des Finances
- a Industrie Canada
- d Investissement Canada (Aujourd'hui La corporation de développement des investissements du Canada)
- a Ministère de la Justice
- c Musée canadien des civilisations
- d Musée des beaux-arts du Canada

** Dans ce classement de la responsabilité relative des institutions fédérales en vertu de la Partie VII, « a » correspond au niveau le plus élevé de responsabilité, ou d'impact potentiel sur la réalisation des objectifs de la Partie VII, et « e » au niveau le plus bas.

- d** Musée national des sciences et de la technologie
- c** Office national du film et Commissaire du gouvernement à la cinématographie
- a** Patrimoine canadien
- c** Ministère des Pêches et Océans
- d** Ressources naturelles Canada
- d** Revenu national
- b** Santé Canada
- e** Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes
- b** Secrétariat du Conseil du Trésor et Bureau du Contrôleur général
- d** Société canadienne des ports
- d** Société canadienne des postes
- e** Société de développement du Cap-Breton
- d** Société pour l'expansion des exportations
- a** Société Radio-Canada
- b** Statistique Canada
- c** Téléfilm Canada
- d** Ministère des Transports
- b** Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
- c** Vérificateur général du Canada
- d** Via Rail Canada Inc.
- b** Agence de promotion économique du Canada atlantique
- b** Bureau fédéral de développement régional (Québec)
- d** Agence spatiale canadienne
- d** Centre de recherches pour le développement international
- e** Corporation commerciale canadienne
- e** Commission de l'immigration et du statut de réfugié
- d** Centre international des droits de la personne et du développement démocratique

GÉRER LA MISE EN OEUVRE DE LA PARTIE VII DE LA LLO DE 1988

Le présent document vise à aider les administrateurs généraux des institutions fédérales à *élaborer un régime d'application approprié* donnant pleinement effet à la Partie VII de la LLO de 1988. Les principaux éléments de ce plan englobent, sans toutefois s'y limiter, un plan d'action du type requis en vertu de l'actuelle politique gouvernementale.

1. ORIENTATION STRATÉGIQUE

Les institutions fédérales n'ont généralement pas énoncé leurs politiques ni leurs objectifs, pas plus qu'elles n'ont défini des moyens adéquats de mise en oeuvre de la Partie VII de la LLO de 1988. En transmettant l'orientation stratégique qui convient, chaque institution fédérale devrait :

- traduire les engagements du gouvernement fédéral établis à l'article 41 en termes institutionnels clairs reliés à son mandat;
- montrer comment elle va satisfaire aux exigences statutaires de l'article 41;
- engager sa haute direction à assurer une application efficace en définissant et en mettant en oeuvre un cadre d'imputabilité complet et en éliminant les barrières actuelles;
- définir ses objectifs et les responsabilités à tous les niveaux, communiquer clairement les attentes qui s'y rattachent et établir un système de reconnaissance pour l'élaboration de moyens ingénieux permettant la réalisation des objectifs de la Partie VII.

2. STRATÉGIE D'APPLICATION

À l'heure actuelle, les institutions fédérales possèdent peu ou pas de données sur les avantages que les communautés minoritaires tirent de leurs programmes et n'ont pas intégré les considérations relative à la Partie VII dans le processus de prise de décision touchant les programmes et les dépenses. Les institutions fédérales devraient :

- examiner l'incidence des politiques, règlements et programmes actuels sur les deux engagements de l'article 41;
- préciser les renseignements essentiels requis pour évaluer les écarts actuels en rapport avec les objectifs de la Partie VII et évaluer l'incidence de leurs politiques, programmes et ressources, et établir/modifier les systèmes de collecte de données pour fournir des renseignements adéquats;
- examiner les critères et les dépenses de programmes, ainsi que les affectations de ressources, et effectuer les rajustements nécessaires afin d'obtenir des résultats correspondant aux objectifs de la Partie VII;
- réviser les procédures institutionnelles actuelles en matière d'élaboration, d'approbation, d'exécution et d'évaluation de programmes pour assurer la réalisation des objectifs de la Partie VII;
- établir des mécanismes appropriés, incluant des consultations avec les communautés minoritaires de langue officielle, afin de déterminer et de revoir les besoins, les priorités et les actions à prendre;
- définir les objectifs opérationnels à court et à long termes en incluant les étapes spécifiques et les délais d'exécution [y compris le Plan d'action à court terme devant être soumis au Patrimoine canadien];
- transmettre ces objectifs à tous les niveaux responsables et s'assurer d'une formation adéquate en commençant par les cadres supérieurs et intermédiaires;
- établir des procédures d'examen et de révision périodiques des objectifs.

3. SYSTÈMES DE GESTION DU RENDEMENT

À l'heure actuelle, les institutions fédérales évaluent les programmes destinés aux communautés minoritaires de langue officielle en termes d'accès à de l'information bilingue sur les services plutôt que sur les services offerts et en termes de contacts établis plutôt que sur l'impact du programme sur ces communautés. Des systèmes appropriés de gestion du rendement devraient inclure :

- des objectifs opérationnels et des procédures d'évaluation clairement définis;
- une série de points de repère et de critères pour mesurer les progrès, les résultats et le rendement en rapport avec les objectifs de la Partie VII ainsi que des études d'impact sur la vitalité des communautés minoritaires de langue officielle et sur le statut et l'usage du français et de l'anglais dans la société;

- des systèmes de gestion et des mécanismes en vue de la prestation de services et de l'évaluation de la Partie VII tenant compte des besoins spécifiques et des caractéristiques des communautés minoritaires de langue officielle, incluant leurs réseaux associatifs et leurs infrastructures institutionnelles, et du statut actuel et de l'usage du français et de l'anglais dans la société;
- des systèmes de consultation incluant une participation des communautés minoritaires de langue officielle à l'évaluation du rendement.

4. INSTITUTIONNALISER DE NOUVELLES PERSPECTIVES

Les institutions fédérales répondent présentement aux exigences de la LLO seulement sur le plan du bilinguisme institutionnel, de « l'application » des règlements et de l'atteinte des objectifs linguistiques internes (au sein de l'institution). Elles ne cherchent pas à répondre aux besoins spécifiques des communautés minoritaires de langue officielle d'une façon proactive. Elles tendent à voir l'application de la Partie VII en ciblant plutôt des projets spécifiques plutôt que d'une façon intégrale dans l'exécution de tous leurs programmes en vertu de leur mandat. Pour mettre en vigueur les changements requis, les institutions fédérales devraient revoir leurs programmes de formation et de perfectionnement et :

- adopter, pour la mise en oeuvre de tous les programmes, des mesures particulières visant à promouvoir une définition proactive des besoins des communautés minoritaires de langue officielle;
- adopter des mesures visant à reconnaître le fait que les minorités d'expression française vivant actuellement dans neuf provinces et les territoires forment une communauté et qu'une approche pancanadienne lors du développement et de la mise en oeuvre des programmes est souvent nécessaire pour répondre à leurs besoins;
- percevoir les minorités de langue officielle en terme de communautés. Ces communautés ne devraient pas être reconnues seulement sur une base d'un concept géographique de personnes vivant dans la même localité. De plus en plus, des réseaux pancanadiens d'institutions, d'organismes et d'alliances définissent et façonnent ces communautés;
- faire en sorte que les systèmes actuels, conçus pour assurer entre francophones et anglophones et entre régions du pays une équité distributive quant aux bénéfices que les Canadiens retirent des politiques et programmes fédéraux, y compris les approvisionnements, incluent les modifications requises pour assurer que les communautés minoritaires de langue officielle retirent une part équitable de ces bénéfices, conformément à la Partie VII, plutôt que d'être doublement oubliées,

comme c'est maintenant le cas, en tant que minorité linguistique, et en tant que minorité régionale ou provinciale;

- veiller à ce que les réductions de ressources et d'effectifs ou la dévolution de responsabilité à d'autres niveaux de gouvernement ou au secteur privé ne sont pas invoqués pour ne pas réaliser pleinement les engagements imputables à la Partie VII;
- adopter des mesures pour favoriser des partenariats sectoriels et régionaux entre les communautés minoritaires de langue officielle et les institutions fédérales aussi bien qu'avec d'autres niveaux de gouvernement ainsi que les secteurs privé et bénévole;
- reconnaître que l'épanouissement et la vitalité des communautés minoritaires de langue officielle accroissent le sentiment d'appartenance au Canada et à une citoyenneté qui transcende les affiliations régionales.

